الإدارة العامة

النظرية والتطبيق

الاستاذ الدكتور
عبد الحميد عبد الفتاح المغربي



الإدارة العامـة

النظرية والتطبيق

الأستاذ الدكتور
عبد الحميد عبد الفتاح المغربي
أستاذ إدارة الأعمال
كلية التجارة - جامعة المنصورة

٢٠٠٨

Π

[لا يُكلّفُ اللّهُ نفْسًا إلاَّ وُسْعَهَا لهَا مَا كسَبَتْ وَعَليْهَا
مَا اكْتسَبَتْ رَبَّنَا لا تُؤَاخِذْنَا إن نّسِينَا أوْ أخْطَأْنَا رَبَّنَا
وَلا تحْمِلْ عَليْنَا إصْرًا كمَا حَمَلْتهُ عَلى الّذِينَ مِن
قبْلِنَا رَبَّنَا وَلا تُحَمِّلْنَا مَا لا طَاقة لنَا بهِ وَاعْفُ عَنَّا
وَاغْفِرْ لنَا وَارْحَمْنَآ أنتَ مَوْلانَا فانصُرْنَا عَلى الْقوْمِ
الْكافِرِينَ] (٢٨٦ : البقرة)

الإهداء

إلي :

من يعملون في المنظمات العامة بأمانة
وشرف
بجد واجتهاد ، بأمل في مستقبل أفضل
رغم كل ما يلقونه من عقبات ومشكلات
تتعلق بالعمل أو بالأفراد

مقدمـــة الكتـــاب

الحمد لله رب العالمين .. والصلاة والسلام علـــى ســيدنا محمـــد وعلـــى آله وصحبه أجمعين ، وبعد

تعد الإدارة العامة علما وفنـا ومهنـــة ، فهـى **علمُ** يعتمـــد علـــى أســس وأصول ، ويمكن تطبيق مفاهيم البحث العلمي فـــى بعــض أو كـــل مجالاتهـــا المتعلقة بالمجتمع والبيئة والنـــاس ومعتقـــداتهم ومتطلبـــاتهم . والإدارة العامـــة **فناً** إذ أنها تعمل على تطبيـــق المعـــارف العلميـــة فـــى مجالاتهـــا المختلفـــة ، فالادارى بمهاراته يعمل على كيفيـــة الاســـتفادة مـــن المبـــادئ العلميـــة عنـــد الممارسات التطبيقيـــة ، والإدارة العامـــه **كمهنـة** تتطلـــب التطبيـــق الخـــلاق للأصول والأسس العلمية عن طريـــق أفـــراد ذوى قـــدرة ومهـــارة عاليـــة ، فإذا كنا لا نأتمن سوى الأطباء علـــى صـــحتنا ، والمهندســـين علـــى مبانينـــا فكيف نأتمن غير من حذقوا مهنـــة الإدارة علـــى إدارة مؤســـساتنا ومنظماتنـــا العامة .

ومع اختلاف النظم المطبقة فى كل دولـــة ، وتبـــاين درجـــة تقـــدمها ، إلا أننـــا نجـــدها جميعـــا تهـــتم بـــإدارة شـــئونها وتنظـــيم علاقاتهـــا الداخليـــة والخارجية، وقد تعددت مناهج دراسة الإدارة العامـــة فاعتمـــد بعـــضها علـــى المنهج القـــانونى ونحـــا آخـــر المنحـــى الـــسياسي أو الإداري والـــوظيفي ، وآخذ بعضها الآخر وهـــو الأحـــدث بـــالمنهج الممتـــزج إجتماعيـــا وســـلوكيا وإداريا ، ومع هذا تتفق جميع هذه المنـــاهج علـــى ضـــرورة تطـــوير الإدارة الحكومية بما يتلاءم وطبيعة أهداف المجتمعات الحديثة.

ويهتم هذا المؤلف بعرض دراسة شـــاملة للنـــواحى النظريـــة والتطبيقيـــة فى الإدارة العامة ، ويتكون هذا الكتاب مـــن تـــسعة فـــصول ، ينـــاقش **الفصل**

الأول المدخل لدراسة الإدارة العامة ، ويتعرض **الفصل الثاني** لموضوع العوامل البيئية المؤثرة على الإدارة العامة ، أما **الفصل الثالث** فيعرض لموضوع الإدارة العامة في الفكر الإسلامي ، وفى **الفصل الرابع** نعرض لموضوع الوظيفة العامة والموظف العام أما **الفصل الخامس** فنعرض فيه لموضوع المنظمات العامة أنواعها والمشكلات الإدارية التي تواجهها التفصيل والحلول المقترحة ، وفى **الفصل السادس** نعرض لموضوع البيروقراطية ، أما **الفصل السابع** فيتناول تفصيلا وظائف الإدارة في المنظمات العامة ، وفي **الفصل الثامن** نعرض لموضوع من الموضوعات المطروحة على ساحة الفكر والتطبيق في الوقت الحالي في شتى دول العالم ، موضوع الحكومة الإلكترونية كأحد التطبيقات المعاصرة للإدارة الإلكترونية، أما في **الفصل التاسع** فنعرض فيه لموضوع التغيير التنظيمي في مجال الإدارة العامة وهو الموضوع الذي يحظى باهتمام الجميع في عالم اليوم، أما الفصل العاشر والأخير فيعرض للحكم المحلي والإدارة المحلية.

نأمل أن نكون قد وفقنا فى عرض موضوعات هذا الكتاب ، ونقدم عظيم شكرنا وتقديرنا لجميع أساتذتنا الذين سبقونا بالكتابة فى هذا المجال ، ولكل من أسهم معنا برأى أو فكر أو جهد ، وكذلك من قاموا بالكتابة والإخراج والطباعة

والله ولى التوفيق ،

د . عبد الحميد المغربي
الزرقا – دمياط
٢٠٠٧/١٠/١

الفصل الأول

مفهوم الإدارة العامة
خصائصها ، وظائفها ، ومناهج دراستها

✍ بقراءتك لهذا الفصل يمكنك الإلمام بالموضوعات التالية :

- مفهوم الإدارة العامة وأهميتها.
- تطور الإدارة العامة وأهم روادها.
- خصائص الإدارة العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.
- وظائف الإدارة العامة.
- مناهج دراسة الإدارة العامة.

µ

تعد الإدارة العامة ظاهرة من ظواهر التعاون الإنساني علمـــا لـــه أســـسه ومبادئه وأبعاده الجوهرية ، إلا أنه يمكن النظـــر إليهـــا أيـــضا كأحـــد الفنـــون المتخصصة داخل نطاق الفن العام الذى يدرس التعاون الانسانى فـــى مجتمعنـــا المعاصر. ولها مفاهيمها الخاصة بها من جانبها النظري والعلمى ، وتقوم بدورها إلى جانب سائر العلوم الإنسانية الأخرى كالقانون والاقتصاد وغيره.

كما ازدادت أهمية دراسة الإدارة العامة بعد أن أصبحت الإدارة بالتـــدريج مهنة ... كما ازدادت مهمتها عبئا ومسئولية وتعقيدا حتى أنها اليوم تمس معظـــم العلوم الأخرى كالطب وعلم النفس والميكانيكا ... وغيرها ، ويعمل فى مجالهـــا أرقى الكفاءات والمؤهلات المزودة بالحماس والاســـتعداد للتخطـــيط والتنظـــيم والقيادة ، فالإدارة تستثمر مجهودات المحامين والأطباء والمحاسبين والإداريين.. وغيرهم بما يؤدى لتحقيق غايات المجتمع وأهدافه.

وفى هذا الفصل سنعرض لبعض الموضوعات التى تمثل البداية الطبيعيـــة لدراسة أى علم من العلوم وذلك للتعرف على ماهيته وأبعاده الرئيسية وتطـــوره ومناهج دراسته ، ولذا سنتناول فى هذا الفصل :

- **مفهوم الإدارة العامة وأهميتها.**
- **تطور الإدارة العامة وأهم روادها.**
- **خصائص الإدارة العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى.**
- **وظائف الإدارة العامة.**
- **مناهج دراسة الإدارة العامة.**

مفهوم الإدارة العامة وأهميتها :

ربما كان أول استخدام لكلمة "الادارة العامة" بمعنى إدارة شئون الحكومة فى العالم الغربى ، ما أثاره (أرسطو) فى كتابـــه (الـــسياسة) وكـــذلك مـــا أثـــاره (ميكيافيللى) فى كتابه (الأمير) وكذلك كتابات بعض المفكرين الألمان فى أوربـــا الغربية فى بداية القرن الثامن عشر. ولكن يرجع البعض البداية الحقيقية لتناول أمور وأعمال الحكومة فى عصر" مصر الفرعونية " وانتقل بعد ذلك إلى غرب أوربا بعد الحملة الفرنسية على مصر وكشف أسرار اللغة الهيروغلوفية.

وإذا تتبعنا كلمه Administration التى تعنى "الإدارة" بالعربية فـــسنجد أول ظهور لها كان فى فقه القانون الرومانى ، وكان دخولها فى هذا الفقـــه بمعنـــى (وصية) ويشتق منها كلمة (أوصى) ثم أصبحت من الاصطلاحات العلمية فـــى اللغة الإنجليزية. ثم ظهر لها بعد ذلك بديل آخر وهو (يخدم) التى يـــشتق منهـــا مسمى الخدمة العامة.

وبعد مرور ما يقرب من عشر قرون استقر المعنى حتى أصـــبح المـــسمى Public Administration واستخدم فى العلوم السياسية فى مختلف الثورات التى ظهرت فى أوربا وأزدهر استخدامه بعد الثورة الصناعية فى المملكـــة المتحـــدة (انجلترا) حيث فرق بين استخدام المسمى Public Administration واســـتخدام المسمى Business Administration الذى يعنى إدارة الأعمـــال والمـــشروعات الصناعية والتجارية التى تستهدف الربح.

وهكذا يتضح لنا أن الإدارة العامة لفظ مركب يتكـــون مـــن كلمتـــين الأول "إدارة" وهـــو اســـم متـــرجم للمـــصطلح الإنجليـــزي (Administration) أو (Management) ويتضمن خاصيتين جوهريتين هما " أهداف المنظمة وغاياتها،

والعمل الجماعى المتفاعل فى الشكل الإنسانى ، ومن خلالهمـــا يتحقـــق العمـــل المشترك الهادف. أما وصفها بأنها " عامة " Public " فإن ذلك تمييزا لها عـــن غيرها من مجالات الإدارة الأخرى وقصرها على تلك الأجهـــزة التـــى تقـــوم بوظائف الدولة التى تفى بخدمة كافة أفراد المجتمع وتزخر مؤلفات الإدارة العامة فى العصر الحديث بالعديد من التعريفات التى تحاول إيضاح مفهومهـــا وبيـــان معالمها العامة بكلمات محددة تبين إطارها وأبعادها. ويمكننا التمييز بين مدخلين أساسيين لتعريف الإدارة العامة يمثل الأول المدخل التقليدى ، بينما يتمثل المدخل الثانى فى الاتجاه الموسع والحديث للإدارة العامة.

المدخل التقليدي : الدور المحدود للإدارة العامة (أداة تنفيذ السياسة العامة)

تمثل الإدارة العامة وفق هذا المدخل مزيج من القوانين واللوائح والعلاقـــات والأنشطة والعمليات التى تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسات العامة للدولة ، ويمكننا تصنيف اتجاهات هذا المدخل كما يلى :

الاتجاه الأول : الربط بين الإدارة العامة والسياسة : يربط أنصار هذا المـــدخل بين الإدارة العامة والسياسية العامـــة كمـــا تحـــددها الأجهـــزة التشريعية فى الدولة :

فيعرف وودرو ولسون Woodrow wilson الإدارة العامة بأنها : الأعمـــال والأنشطة الخاصة بالممارسات الحكومية والتى تهدف إلـــى تحقيـــق الوظـــائف العامة بأكبر قدر من الكفاءة ، وفق حاجات ورغبات أفراد المجتمع "

ويرى ليونارد هوايـــت Leonard white أن الإدارة العامـــة تـــشمل كافـــة العمليات اللازمة للوفاء بالسياسة العامة أو تنفيذها ، ويبنى نظام الإدارة العامـــة

على أساس مجموعة من القوانين واللوائح والعلاقات التى تبدو فى أى وقت وفى أى تخصص بهدف تنفيذ السياسة العامة "

أما جون فيفنر وروبـــرت برســـتوس John Pfiffner & Robert presthus فيعرفان الإدارة العامه بأنها " ترابط وتعاون جهود الفرد والجماعة مـــن أجـــل تحقيق السياسة العامة ".

ويرى كل من مارشـــال ادوارد ديمـــوك وجـــلادس ديمـــوك Marshall E. Dimock &Gladys Dimock الإدارة العامة " تنفيذ السياسة العامة فى سلـــسلة عمليات مرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة وإدارة الـــسياسة والمـــصالح العامـــة والقانون.

ويلاحظ أن التعريفات السابقة ركزت على دور الادارة العامـــة فـــى تنفيـــذ السياسة العامة ، إلا أنها تناولت الهدف من الإدارة العامة دون تفصيل الجوانـــب الفنية المميزة للإدارة العامة عن غيرها من أنواع النـــشاط. هـــذا إلـــى جانـــب اعتبارها أن الادارة العامة هى المسئولة وحدها عن تنفيذ السياسة العامة ، وهذا ليس بصحيح لأن منظمات الأعمال الخاصة تساهم هى الأخـــرى إلـــى جانـــب منظمات عديدة أخرى فى تنفيذ هذه السياسة. وما يحدث الآن فى جمهورية مصر العربية أصدق مثال على ذلك فبعض منظمـــات قطـــاع الأعمـــال العـــام يـــتم خصخصتها بما يشير إلى تحويلها إلى قطاع الأعمال الخاص ومع ذلـــك فيظـــل هدفها الجوهرى تنفيذ السياسة العامة وخدمة المجتمع بجانب ما استجد لها مـــن أهداف.

الاتجاه الثانى : الربط بين الادارة العامة والنشاط الادارى الحكومى : يتـضمن هذا الاتجاه الربط بين الادارة العامة والنشاط الادارى الحكومى، فيرى فيريل هيدى Freeel Heady أن الإدارة العامـة كمظهـر للنشاط الحكومى ، موجود طالما استمر النظام السياسى يعمل من أجل تحقيق الأهداف المحددة من قبل القيادة السياسية "

ويعرفها جلادن Gladden بأنها الأعمال التى تمارسها الـسلطة المختـصة بالأنشطة الإدارية الحكومية "

أما هيربرت سيمون H. Simon فيشير إلى الإدارة العامة على أنها "نـشاط السلطة التنفيذية ومجالات أدارتها وإدارة المشروعات العامة".

ويوجه لهذه التعريفات **الانتقادات التالية** :

١- أن المصطلحات المستخدمة عامة المعنى وتحتاج لتعريفات حتى تعطيها قدراً من الوضوح ، فالأنشطة الإدارية ، والنشاط الادارى..مثلاً مصطلحات عامة تحتاج إلى تفصيل لبيان ما يقصد من كل منها.

٢- أن تخصيص مجال دراسة الادارة العامة على الحكومة أو قطـاع الـسلطة التنفيذية فقط أمر لا يساير الاتجاهات الحديثة ، والتى شملت جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

الاتجاه الثالث : الربط بين الادارة العامة والأجهزة الإدارية : يركز هذا الاتجـاه على الكيان المؤسسى أو الهيئة التى تدير النشاط ، حيث يعرف ديباسس Debbasch الادارة العامة بأنها : "وسيلة إدارة الأعمال العامة وهى تتمثل فى مجموعة المرافق العامة التى تعمل علـى تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية.

وينتقد هذا الاتجاه لتركيزه على الجانب العضوى للإدارة أى الجهاز الادارى أو المنظمة العامة التى تقوم بالعملية الإدارية ، وإهماله الجانـــب الموضـــوعى الخاص بأبعاد النشاط ومجالاته. إذ يعاب على النظرة العضوية فقــط لـــلإدارة العامة أنها تؤدى إلى تضييق مدلولها ، كما أنها تؤدى إلى إطلاق وصف الادارة العامة على كل منظمة أدرجت ضمن التنظيم الادارى العام حتى ولو لـــم يكـــن نشاطها إداريا بطبيعته.

المدخل الحديث : الدور الموسع للإدارة العامة: (المساهمة فى تشكيل السياسة العامة وتنفيذها)

تمثل الادارة العامة وفق هذا المدخل مزيج الأدوار التى يمكن أن تلعبها فى المجتمعات المعاصرة ، فيرى فيشر Fesher أن الادارة العامة هى "علـــم وفـــن وضع وتنفيذ السياسة العامة " ، يضيف فيشر : رغم أن الدور التقليدى

للإدارة العامة هو تنفيذ السياسة العامة للدولة ، إلا أن الاتجاه الحالى يميـــل نحو تحديث دورها ليشمل المساهمة فى وضع وتشكيل هذه السياسات

إن الاتجاه نحو توسيع الدور الذى تلعبه الادارة العامة يتضمن المساهمة فى وضع وتشكيل السياسات العامه للدولة بالإضافة إلى تنفيـــذها ، ويـــؤدى ذلـــك بالضرورة إلى اختلاف النظرة إلى هذا النشاط وعلى دخول متغيـــرات أخـــرى يجب مراعاتها عند دراسة وتحليل الادارة العامة ومعرفة أبعادها وحدودها. ومن ثم تتأثر الادارة العامة بالبناء السياسى ونظام الحكم ، والبناء الاجتماعى والثقافى للمجتمع ، ومناخ الديمقراطية السائد ، والنظام الاقتصادى المتبع (راجع الفـــصل الثالث من هذا الكتاب) ومن ثم فان دراسة الادارة العامـــة مـــن زاويـــة تنفيـــذ

السياسات تصبح عديمة الجدوى ما لم يتم التعرض لدورها فى عمليــة وضــع وتشكيل السياسات العامة.

ومن التعريفات التى توسع من دور الادارة العامة ما قدمه فــيلكس نجــرو Felix Nigro حيث حدد سته عناصر رئيسية للإدارة العامة تبــين خصائــصها وأدوارها وتتمثل تلك العناصر فى أن الادارة العامة :

١- مجهود تعاونى جماعى.
٢- تغطى السلطات الحكومية الثلاث : التنفيذية والتــشريعية والقــضائية وعلاقاتهــا المتداخلة.
٣- لها دوراً فى تكوين السياسة العامة ، ولذا فهى جزء من العمليــة الــسياسية وترتبط بالعلوم السياسية.
٤- تختلف عن الادارة الخاصة فى جوانب عديدة ، بل إنها أهم منها.
٥- تعد حقلا دراسيا مستقلا ، وتأثرت فى السنوات الأخيرة بمــنهج العلاقــات الإنسانية.
٦- تتصل اتصالا وثيقا بعدد من الجماعات الخاصة والأفــراد حــين تأديتهــا للخدمات الإنسانية للجماعة.

ومن خلال استقرائنا للتعريفات السابقة ، يمكننا تعريف الادارة العامة على أنها :

"مجموعة الوظائف والعمليات الإدارية المتعددة والمتفاعلة التــى تهــتم بتخطيط وتنظيم وتوجيه الأعمال والأنشطة التى تمارســها منظمــات الدولــة وأجهزتها الحكومية المختلفة والرقابة عليها بهدف تحقيق الصالح العــام فــى المجتمع ، مع مراعاة عوامل ومتغيرات الظروف البيئية الداخلية والخارجية "

من التعريف السابق يمكننا الوقوف على العناصر التالية :

١- الإدارة العامة تمثل مجموعه من الوظائف والعمليات الإدارية التى تشتمل على التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وبمراعاة المنهج العلمـــى فـــى اتخاذ القرارات لإتمام هذه الوظائف والعمليات ، ويوضح الـــشكل رقـــم (١/١) الوظائف الإدارية التى تمارسها منظمات الدولة وعلاقتها بالعوامل البيئية.

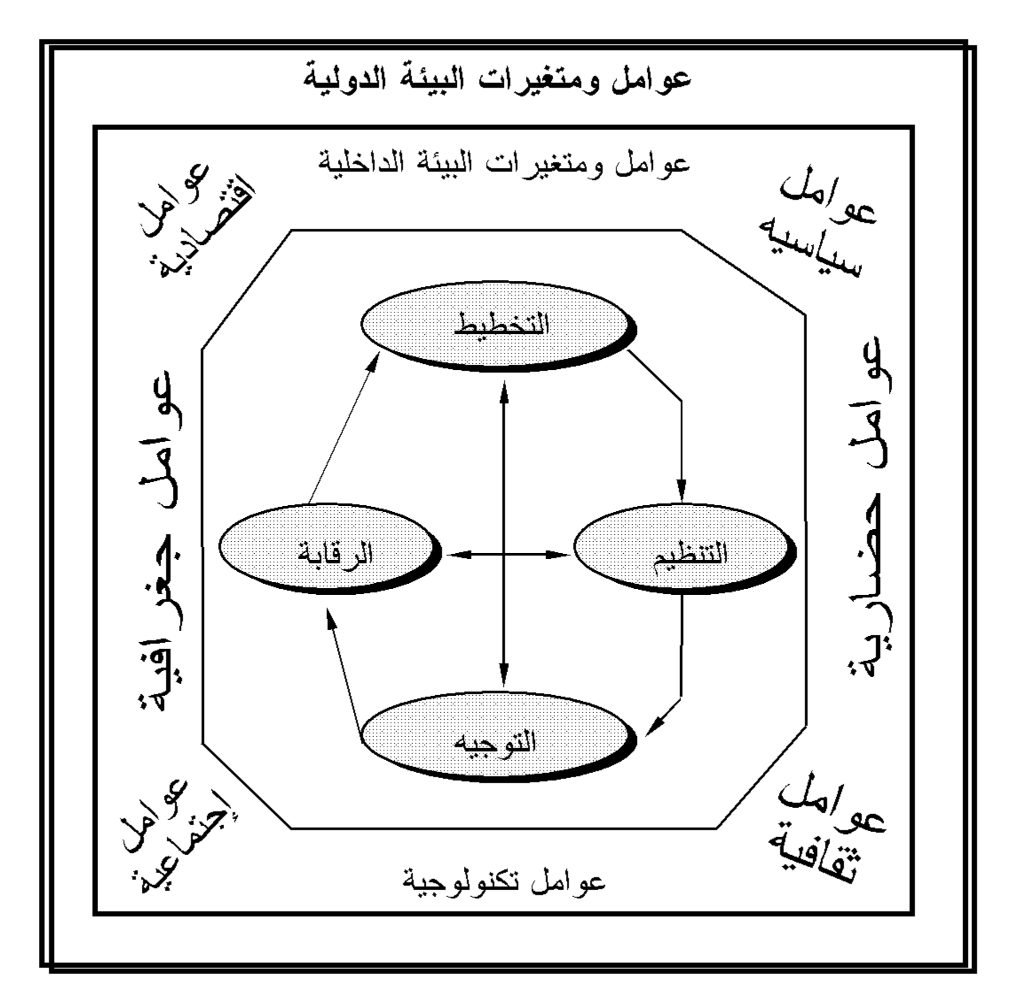
٢- تكامل وتفاعل الوظائف الإدارية التى تمـــارس فـــى منظمـــات الدولـــة وأجهزتها المختلفة مما يتطلب ضرورة مراعاة التكامل بين تلك الوظائف وبعضها البعض ، وبين إتمام هذه الوظائف فى مختلف أجهزة الدولة فى مختلف المجالات بما يؤدى فى النهاية لتحقيق الغايات بصورة متكاملـــة. ومن ثم تفعيل مبدأ التعاون الإنسانى المجتمعى لكافة أجهزة الدولة.

٣- الاهتمام بالجانب العضوى فى الادارة العامة ذلك المتعلق بوجـــود كيـــان معين يتمثل فى منظمات وأجهزة وهيئات تـــرتبط معـــاً بكيـــان الدولـــة وسيادتها ، وتمثل المنظمات التابعة للوظائف الثلاث للدولـــة (الوظيفـــة التنفيذية والوظيفية التشريعية ، والوظيفية القضائية) المنظمات الحاكمـــة فى الدولة وأى نشاط إدارى يؤدى فى هذه المنظمات والأجهزة يعد مـــن أنشطة الادارة العامة.

٤- تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع ويمثل ذلك الغايـــة النهائية التى تسعى الدولة إلى تحقيقها ويمكن الوصول إلى هذه الغاية عن طريق عدة أهداف ترتبط كل مجموعه منها بفرع أساسى حسب وجهـــة النظر التى تحدد ذلك فقد تنقسم إلى أهداف على المدى البعيد وأخرى على المدى القصير ، وقد تنقسم إلى أهداف تتعلق بالنواحى التنفيذية وأخـــرى بالنواحى التشريعية وثالثة للنواحى القـــضائية ، وقـــد تتعلـــق الأهـــداف بالقطاعات الزراعية والصناعية والخدمية ، أو بحسب الأقـــاليم التابعـــة للدولة وهكذا.

الشكل رقم (١/١)

الوظائف الإدارية التى تمارسها منظمات الدولة وعلاقتها بالعوامل البيئية.



٥- اهتمام الإدارة العامة بمراعاة العوامل والمتغيرات المرتبطة بظروف البيئة ، سواء ما تعلق منها بالبيئة الداخلية للدولة أو بالبيئة الخارجية. ولذا تهتم الادارة العامة بمراعاة العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعقيدية والنفسية ، كما تراعى النظم الأخرى فى الدول المؤثرة والمتأثرة بالدولة فى علاقاتها وإيدولوجياتها.

وتنبع أهمية الادارة العامة فى أن نشاطها يمس جميع المواطنين فى شتى أنحاء الدولة التى تمارس فيها هذه الأنشطة ، حيث تخدم أجهزة الادارة العامة جميع مصالح المواطن بها وترعاها منذ ولادته حتى موته ، فعندما يولد الطفل يسجل فى مكتب السجل المدنى ، ويقوم مكتب الصحة الحكومى بتطعيمه ضد الأمراض المختلفة ، ويتعلم فى المدارس والجامعات الحكومية ، وعندما يمرض توجد المستشفيات العامة التى تقدم له الخدمه الصحية ، كما تقدم الدولة العديد من الخدمات الحيوية فى حياتنا كالتليفون والتلغراف والبريد والطرق والكبارى وشبكات المواصلات ، هذا بالإضافة إلى الأجهزة الحكومية فى مجالات الأمن والدفاع والزراعة والصناعة والتجارة. وهكذا يمكن القول أن الادارة العامة بالغة الأهمية فى حياتنا ويظهر ذلك من مسئولياتها المتعددة والتى يمكن طرحها فى مجموعتين جوهريتين. (عبد الفتاح : ١٩٩١) وهما : المساهمة فى وضع وتشكيل السياسات العامة للدولة ، والتحقق من السياسات العامة وتنفيذها ، ويوضح الشكل رقم (١/٢) المسئوليات المتعددة للإدارة العامة.

أولاً : المساهمة فى وضع وتشكيل السياسات العامة للدولة :

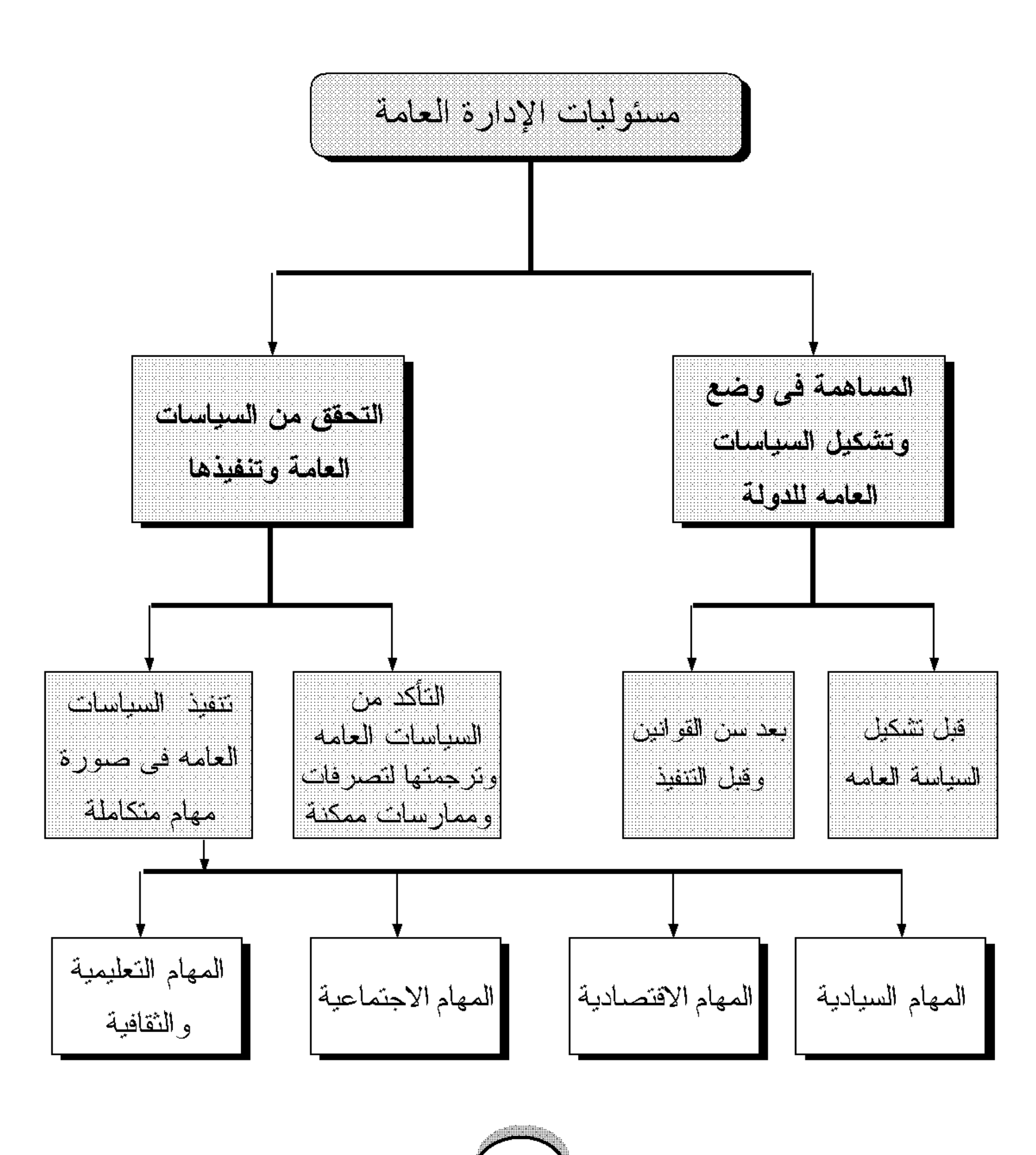
ويتم هذا الدور على مرحلتين :

١- قبل تشكيل السياسات العامة.

٢- بعد سن القوانين وإصدار التشريعات وقبل القيام بالتنفيذ.

الشكل رقم (٢/١)

المسئوليات المتعددة للإدارة العامة



فبالنسبة للمرحلة الأولى نجد أن السياسات العامة يتم تشكيلها بنـــاءً علـــى العديد من الاقتراحات والمعلومات من مصادر متعددة وتبقى المنظمات العامـــة المصدر الأساسى لهذه المعلومات والاقتراحـــات وذلـــك بـــسبب أن المـــسؤول الحكومى فى مجال معين يمتلك عادة المعلومات الهامة والمؤثرة عن الاحتياجات المقدرة والاتجاهات المطلوبة فى هذا المجال ، بالإضافة إلـــى تـــوافر الخبـــراء الإداريين القادرين على تحليل البيانات واكتشاف أوجه القصور الموجـــودة فـــى مشكلة ما والمعرفة الكاملة بأهداف البرامج. بالإضافة إلـــى ذلـــك ينظـــر إلـــى المصادر الحكومية كمصدر ثقة غير متحيز للمعلومات وذلك مقارنه بالمـــصادر الأخرى المتاحة.

ومما يزيد من أهمية الإداريين الحكوميين كمـــصدر رئيـــسى للاقتراحـــات والمعلومات فى الإدارة العامة ظهور اتجاهين رئيسيين فى الوقت المعاصر هما :

١- تزايد الجوانب الفنية فى الموضوعات المختلفة التى تتعامل مع أجهزة وضع السياسات العامة وهى ظاهرة تتماشى مع زيادة التخصص وتقـــسيم العمـــل للإداريين فى الحكومة. فسياسات الاستقرار الاقتصادى على سبيل المثـــال يجب أن يسترشد عند وضعها بمعلومات تفصيلية وتحليل مـــن اقتـــصاديين متخصصين عن الجوانب المتعلقة بمعدلات التضخم ونسب الإنفـــاق العـــام ومعدلات النمو الاقتصادى المطلوبة.. وغير ذلك من المعلومات.

٢- التوسع الملحوظ فى دور رئيس الحكومة كقائد يقوم بالمبادأة فـــى مجـــالات متعددة ومن ثم لفت نظر المشرعين إلى السياسات والبرامج المختلفة التـــى يمكن إتباعها بناء على المعرفة بالاحتياجات المختلفة لأفراد المجتمع. ومن

ثم فإن هذه السياسات والبرامج يتم اقتراحها من خلال الإدارات المحلية التى تمثل الخط الأول فى احتكاكها بالمواطنين.

أما بالنسبة للمرحلة الثانية لمساهمة منظمات الإدارة العامـــة فـــى تـــشكيل السياسات العامة فتتم بعد ما تكون القوانين أصبحت مكتوبة وجـــاهزة للتنفيـــذ. وتتضمن هذه المرحلة اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة لتنفيذ الـــسياسة العامـــة. ويختلف الدور الذى يلعبه الجهاز الحكومى الإدارى فى هـــذه المرحلـــة حـــسب العديد من الحالات والمواقف وذلك على النحو التالى :

- يقوم المشرع بوضع تعبيرات عامة (وفى بعض الأحيان غامضة) عند سن بعض القوانين وخاصة فى حالة المجالات الجديدة تمامـــاً ويتـــرك للإدارات الحكومية مسؤولية تفسير هذه التعبيرات.
- فى الحالات التى يتوقع المشروع حدوث تغيرات سريعة فى التكنولوجى المستخدم أو فى العوامل الأخرى المؤثرة فى السياسيات فإنـــه يـــسمح بالتصرف المرن من خلال الإدارات الحكومية بدلاً من العودة المتكررة للأجهزة التشريعية لوضع لغة جديدة عند حدوث هذه التغيرات.
- هناك بعض الحالات التى تتطلب اتخاذ بعـــض القـــرارات التفـــسيرية للقوانين من جانب الإدارات الحكومية وذلك بناء علـــى واقـــع التنفيـــذ واكتشاف بعض المشاكل فى هذا الصدد.

ثانياً : تنفيذ السياسات العامة.

يعتمد الدور الذى تضطلع به الحكومة فى مجتمع ما على ماهية الـــسياسات التى تم تنميتها وتشكيلها وكذلك مقدار الكفاءة فى وضع هذه السياسات فى حيـــز التنفيذ لمعرفة كيفية قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ السياسة العامة للدولة. فإن هـــذا

يعنى – وفق الأنظمة الديمقراطية – قيام واضعى السياسة المنتخبين بسن تشريعاً يمنع أو يوجه أو يسمح لأفراد المجتمع بالتصرف بطريقة معينـــة. إن الخطـــوة التالية أن يصبح القانون فى صورة مكتوبة ومعد للتنفيذ. وهنا يظهر دور الإدارة العامة فى ترجمة القانون المكتوب فى شكل ينتج عنه تغيير فى السلوك لتحويـــل الكلمات الصماء إلى تصرف فعلى.

وتعنى هذه المهمة قيام السلطة التنفيذية بأحد أو كل الخطوات الآتية :

١- إمداد أفراد المجتمع بخدمات من نوع معين وتوفير الحماية لهم.
٢- وضع القواعد التى تحكم حرية بعض الأفراد عن طريق تحصيل الضرائب أو فرض رسوم معينة أو منع النشاطات غير المرغوبة والمعاديـــة للنظـــام السياسى ، أو منح أو حجب تصريح بمزاولة أنشطة... وهكذا.
٣- إدارة الحكومة لبعض المنظمات سواء كمحتكـــرة أو كمنافـــسة للمنظمـــات الخاصة مثل خدمات البريد ، والتلفزيون ، والضمان الاجتماعى ، والمدارس العامة والجامعات.

ويلاحظ أن دور منظمات الإدارة العامة فـــى هـــذا الـــصدد هـــو ترجمـــة التشريعات المكتوبة إلى تصرف وتعديل حقيقى فى سلوك المواطنين تجاه تأكيد الأمر الرسمى والتأكد من انتفاع المواطنين بالخدمات المختلفة.

إن تنفيذ السياسة العامة من الأهمية بمكان لضمان رفاهية المجتمع وتأييـــد أفراده لنظام الحكم ، ومن ثم فإن المشكلة لا تكمن فى وضع التشريعات ولكن فى كيفية تنفيذها. فالملاحظ فى الدول النامية – على وجه الخصوص – إن المشكلة الحرجة التى تواجهها هذه البلدان لا تكمن بالدرجة الأولى فى عدم قدرة النظـــام

السياسى للحكومة أو الفشل فى وضع وتدبير السياسات والبرامج الرشيدة للتنمية بقدر ما تعكس عدم قدرة المنظمات العامة على تنفيذ السياسات ووضع بـــرامج التنمية موضع التنفيذ.

إن تنفيذ منظمات الإدارة العامة للسياسات العامة للدولة إنما يعكـــس الـــدور الحديث للدولة فى المجتمعات المعاصرة. ويختلف ذلك من دولة لأخرى حـــسب الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بكل منها. يمكـــن تقـــسيم الوظـــائف والمهام التى تقوم بها منظمات الإدارة العامة إلى أربعة أقسام كالآتى :

القسم الأول : المهام السيادية أو الوظائف السياسية ، وتحتوى هـــذه المجموعـــة على ثلاثة أنواع من المهام.

- **مهام سيادية خارجية** : كوظيفة الدفاع والأمن القومى وقيادة العلاقـــات الخارجية
- **مهام سيادية داخلية** : كالشرطة التى تقـــوم بحفـــظ الأمـــن الـــداخلى ، والقضاء الذى يقوم بإقرار العدالة فى المجتمع.
- **مهام سيادية بالمعنى الدقيق** : وتتمثل فى إدارة المؤســـسات الـــسياسية (الانتخابات والمجالس النيابية) وإنشاء وتنظيم العلاقات مع المؤســـسات الدينية وإعلام الرأى العام بالأهداف السياسية.

القسم الثانى : المهام الاقتصادية وتتمثل هذه المهام فى ثلاثة أنواع.

- مهام متعلقة بإصدار النقود :
- مهام متعلقة بسائر النواحى الاقتصادية (الطاقة ، المناجم ، النقل ووسائل الاتصالات السلكية واللاسلكية ، الـــصناعات الزراعيـــة ، والـــصيد ، والخدمات..) ، هذا فضلاً عن معالجة المشكلات الاقتصادية المـــشتركة

بالنسبة لجميع القطاعات (البحث التطبيقى، الإنتـــاج، الأيـــدى العاملـــة والتأهيل المهنى، الاستثمارات ، الائتمان الأسعار ، الضرائب ، التجارة الخارجية).

- مهام متعلقة بالتنسيق العام للسياسة الاقتصادية والمالية.

القسم الثالث : المهام الاجتماعية وتتضمن هذه المهام :

- الأعمال أو النشاطات المتعلقة بالصحة ، والإسكان والتخطيط العمراني.
- الدفاع عن حقوق ومصالح الطبقات الاجتماعية والمهنية وبصفة خاصة العمال
- توزيع الدخول لصالح الطبقات الضعيفة اجتماعياً.
- صيانة و حفظ التركيبات الاجتماعية المتعلقة بالأســـرة أو مـــسائل النهـــوض الاجتماعى

القسم الرابع : المهام التعليمية والثقافية وتتمثل فى :

- البحث العلمى المجرد.
- تعليم الأطفال والشباب (تعليماً عاماً أو مهنياً أو فنياً أو رياضياً) وكافة الأنشطة التى تفيد الشباب.
- تنظيم أوقات الفراغ والأنشطة الثقافية.
- تطوير الأنشطة الفنية مثل الحفاظ على الثروة الفنية والتاريخية. تشجيع الإبداع أو الخلق الفنى ، ونشر الأعمال الفنية.

وينبغى التنويه إلى أن القائمة السابقة عرضة للتغير مع دخول الحكومـــات المختلفة فى مجالات وميادين جديدة لم يتم التطرق إليها من قبل. ومن ثـــم فـــإن المجموعات الأساسية الأربعة تغطى المجالات الأساسية التـــى تمثـــل محـــور

اهتمامات السلطة التنفيذية فى دولة ما ، ولكن قد تختلف التفصيلات الموجـــودة داخل كل مجموعة من دولة لأخرى ، وفى نفس الدولة من وقت لآخر.

تطور الادارة العامة وأهم روادها :

إن الإدارة العامة كعلم وليدة القرن العشرين أما الإدارة العامة كفن مطبق فقد عرفت منذ العصور القديمة إذا بدأ ظهور ونمو النشاط الإدارى المتميـــز عـــن نشاط الحكم مبكراً فى تاريخ الحضارة. فهو الثمـــرة الطبيعيـــة لتقـــسيم العمـــل والتخصص فى الوظائف. وإذا كانت لم تعرف فى عصر سكان الكهوف فإنهـــا ظهرت مع قيام الحياة العائلية تحت سلطة رب الأسرة وإن كان فى ظـــل عهـــد رب الأسرة لم يكن ثمة تفرقة بين الإدارة الخاصة والعامة ولكن هـــذه التفرقـــة وجدت عندما قامت حياة الجماعات فى القرية أو المدينة.

ولعل أول صورة لرجل الإدارة العامة تتمثل فى محصل الضريبة الذى كان عادة عضواً وثيق الصلة بالملك أو الأمير يوفده ليحصل له غرامـــات أو ثمـــن الأمان الذى كان يحققه لرعيته.

ومع تقدم المدنية ظهر نوع من التفرقة فى الإدارة العامة نفسها على أســـاس إقليمية الإدارة بين الإدارة المركزية والمحلية ، وبنمو وتعقد الحياة الإجتماعيـــة وجد الملك نفسه مثقلا بالأعباء العامة ، ومن ثم بدأ يستعين بالوزراء ويفـــوض إليهم أمر تصريف الشئون غير الهامة وهم عادة أقرباء الأسرة المالكة وكـــانوا بدورهم يفوضون فيها مساعديهم.

ولقد أولت الملكيات القديمة فى مصر والصين الإدارة العامة بالغ اهتمامهـــا فمصر عرفت أقدم إدارة عامة فى العالم وهى إدارة كان لها دورها البارز فـــى حضارة قدماء المصريين كما عرفت الصين القديمة نظاما للوظيفة العامة يـــشبه إلى حد بعيد نظامها الحديث وذلك فى القرن الثالث قبل الميلاد. كمـــا صـــبغت حضارة روما ومدينتها الإدارة العامة بطابع قانونى.

وكانت الإدارة العامة فى الدولة العربية الإسلامية مــضرب الأمثــال فــى النزاهة والمقدرة ، وقد اتسمت بالمرونة والسهولة التى تمثلت فى استعانة العرب ببعض النظم الأجنبية للبلاد التى فتحوها ، هذا إلى جانب أفكارهم الخاصة عــن الادارة. فضلا عن الروح الدينية والأخلاقية التى سادت تلك الإدارة.

وكان لظهور نظام الإقطاع ونموه فى أوربا خلال العصور الوسطى أثره فى وقف تقدم الادارة العامة ولكن تحول هذا النظام إلى نظام الــدول الملكيــة فــى عصر النهضة. دفع الإدارة العامة مرة أخرى إلى التقدم. وقد أسهمت الملكية فى كل من ألمانيا وفرنسا بنصيب وافر فى هذا التطوير. إذ تــأثرت الادارة العامــة بالطابع القانونى الموروث عن الإمبراطورية الرومانية والذى لا يــزال يغلــب على دراسات الادارة العامة فى القارة الأوربية.

كما كان لظهور وتقدم الديمقراطية المتحررة فى فجر الثورة الصناعية الأثر الأكبر فى تقدم الادارة العامة وبخاصة جانبها الفنى الذى اشتهرت بــه الــدول الانجلو سكسونية لا سيما الولايات المتحدة الأمريكية حيث تطــورت الوظيفــة العامة من خدمة خاصة لذلك أو الحزب السياسى الحاكم إلى خدمة عامة الشعب وظهرت الصور المختلفة للرقابة الداخلية والخارجية على الادارة العامة وهــى جميعاً بعض ثمار تلك الفترة. (عبد الهادي : ١٠ – ١٢)

وبالرغم من استخدام اصطلاح الادارة العامة فى أوروبا خلال القرن السابع عشر واستخدامه بمدلوله الحالى تقريبا فى القرن الثامن عشر تمييــزا لــلإدارة الحكومية عن إدارة المنشآت الخاصة ، فانه لم تبدأ دراسة الادارة العامة كعلم له أصول وقواعد ألا قبيل عام ١٩٠٠.

ولقد كان للحربين العالميتين الأولى والثانية ، أثرا مباشراً فى نـــشأة علـــم الادارة العامة الحديث ، حيث تخلف عن كل منهما عبء ثقيل حملتـــه الـــدول ، يتمثل فى العجز الشديد فى الرجال والموارد الطبيعية التى استنزفت فى القتـــال. وما كان على تلك الدول الا أن تعتمد على العلم فى كافة مجالاته. ولكى تحقـــق الحكومات واجباتها تجاه شعوبها ، كان لا بد لها أن تستخدم الإمكانيات والطاقات المتاحة استخداماً فعالا.

ولقد حاول عدد من العلماء من قبـــل أن يرفعـــوا معـــدلات الكفـــاءة عنـــد الحكومات عن طريق تحسين الأساليب التى كانت متبعة فى ممارسة الوظـــائف الحكومية بطريقة تحقق أكبر قدر من الفعالية. وكان فى طليعـــة هـــؤلاء وودرو ويلسون Woodrow Wilson الذى نادى بالاهتمام بالإدارة الحكومية منـــذ عـــام ١٨٨٧. كذلك قدم الكثيرون من موظفى الدول وعلمـــاء الـــسياسة والاقتـــصاد مساهمات عظيمة فى هذا المجال ، وكان من بينهم لوثر جوليك Gullck صاحب الدراسات الشهيرة عن التنظيم الحكومى والأبحاث الطويلة فى تطبيق الطريقـــة العلمية على الادارة العامة. كذلك أسهم هوايت L.D. Whitc وجـــوس J.. Gaus وفريـــدريك S.C. Friedrich وشـــين E.O. Stene وديمـــوك M.E. Dimock وسايمون H.A.Simon وساهم كل هؤلاء فى معالجة موضـــوع الإدارة العامـــة ليس بصفتهم من الموظفين الحكوميين فحسب ، بل باعتبارهم علماء جـــامعيين كذلك

ويلخص الأستاذ دوايت والدو D.Waldo – الذى كان يعمل أستاذا بجامعـــة كاليفورنيا – ما وصل إليه الفكر فى مجال الادارة العامة الى ما قبل عام ١٩٤٠

فى أنه كان يقوم على دعامات أربع بينها ارتباط وثيق وهى (عساف : ١٩٧٧ ، ٧٧ – ٨٠) :

١- **تحليل طرق الأداء فى العمل الحكومى وإرجاعها الى عنصرين متميــزين** ، هما اتخاذ القرارات والتنفيذ. فقبل البدء فى التنفيذ يجب أن يحدد الهدف الذى يسعى إليه الجهاز الحكومى ، وترسم السياسة العامة التى فى ظلها تتم كافة الأعمال ، وهذا عمل من اختصاص المستويات العليا فى الدولة. أما تنفيــذ السياسة فهى عملية مميزة يعهد بها الى الجهاز التنفيذى فى الدولة ، الــذى يتكون من عدد العاملين على درجات متفاوتة ، يتفرغون لإنجاز الوظيفــة الإدارية العامة ويتخصصون فيها ، ولا يتأثرون بتغير اتجاهات الحكم.

٢- **اعتبار الادارة العامة علما** ، أو على الأقل فإنها يمكن أن تكون كذلك. وفــى هذا الصدد فإنها تتميز عن السياسة التى تخضع ممارستها للقواعد الجامــدة التى تحكم العلوم بصفة عامة. فالإدارة العامة تقوم على الاستقرار ، بينمــا السياسة تقوم على انتهاز الفرص وتحمل طابع الفوضى فى بعض الأحيان

٣- **صبغ الإدارة العامة بالصبغة العلمية** ، عن طريق جمع الحقــائق وتبويبهــا وتحليلها واستخلاص نتائجها التى تعد بمثابة القواعد الإدارية الثابتة مــا دام قد ثبتت صحتها.

٤- **السعى نحو تحقيق الكفاية فى الوظائف العامة**. فلا يكفى أن يختار الرجــال الصالحون لشغل تلك الوظائف بل يتعين أن تكون الطريقة التى يتبعونها فى إنجاز الأعمال مؤدية إلى تحقيق أكبر قدر ممكن مــن الكفايــة والفاعليــة. والطريق إلى ذلك هو الدراسات العلمية التى تكشف عــن أفــضل الطــرق للإدارة العامة.

أما بعد عام ١٩٤٠ فقد تطور علم الادارة العامة تطورا كبيرا فى الأعــوام التالية والأخيرة ، ومن أبرز مظاهر التطور فى الفكر الادارى خلال هذه الفترة ما يلى :

١- عدم الفصل التام بين مجالى السياسة والإدارة العامة ، حيث اعتبرت الادارة العامة وسيلة فى يد الجهاز السياسى ، فهى تمتزج بالــسياسة ولا تنفــصل عنها.

٢- عدم اهتمام علماء الإدارة العامة بإثبات كونها علما من العلوم قائما بذاتــه ، فسلموا بأنها تجمع بين خصائص العلوم والفنون معا - مثلما هو الحال فــى إدارة الأعمال - بيد أن امتزاجها بالسياسة لا يحول دون تطبيــق الطــرق العلمية فى الدراسات المتعلقة بها.

٣- تسليم رجال الفكر الإدارى بعدم وجود مبادئ ثابتة للإدارة تصدق فــى كــل الحالات ، وحل محل اصطلاح " مبدأ " اصطلاحات أخرى مثل " شــعار " مثلما قال سايمون فى مؤلفه " السلوك الإدارى " الذى نشر فى عام ١٩٤٧ ، بسبب تنافر المبادئ مع بعضها ، واحتواء الكثير منهمــا علــى مغالطــات منطقية.

٤- لم تعد لقاعدة الكفاية ذات الأهمية التى كان ينظــر بهــا إليهــا فيمــا قبــل الأربعينات من هذا القرن. فقد أتضح أن النظر إلى الادارة العامة من وجهة النظر الاقتصادية وحدها ، أمر يؤدى إلى تضييق آفاق دراســتها ، فمــثلا كانت القاعدة السائدة فى كثير من الدول أن أفضل الوسائل لاختيــار مــن يتعاقدون مع الحكومة ، الاعتماد على المناقصات والمزايدات العامة ، حيث يحقق ذلك إنجاز المشروعات بأقل تكلفة ممكنه بيد أنه قــد تبــين أن هــذه

الاعتبـــــارات غير صحيحة ، لأن أرخص المتعاقدين ليس بالضرورة هو الأفضل. (الطماوى : ٤٧)

٥- حاول علماء الادارة العامة الاعتماد على المدرسة الواقعية فـــى دراســـتها، وذلك من خلال التمييز بين الحقائق المسلم بها ، والمسائل الافتراضية التى قد تختلف وجهات النظر بشأنها.

٦- ظهرت الدارسات المتعلقة بالتخطيط فاحتلت مكان الصدارة من تفكير علماء الادارة العامة. وصار التخطيط القومى هو الأساسى الذى يقوم عليه التنظيم العلمى للإدارة الحكومية ، فالتخطيط القومى هو السبيل لمقاومـــة الأزمـــات الاقتصادية والاستعداد لمواجهتها ، وعليه يعتمد رجال الادارة العامـــة فـــى تعبئة امكانات البلاد لتحقيق أهدافها المرجوة.

٧- أنجزت بحوث كثيرة فى مجال التنظيم ، وكان مما أســـفرت عنـــه ظهـــور نظريات جديدة فيما يتصل بتقسيم العمل والتخصص الـــوظيفى ، وبـــرزت الحاجة الملحة إلى ضرورة التنسيق وتحديد طرقه ، وتعيين وظائف الجهاز التنفيذى والفصل بينها وبين وظائف الجهاز التخطيطـــى ، ورســـم الحـــد الفاصل بين النشاط التنفيذى والاستشارى وما إلى ذلك من موضوعات

أشهر رواد الادارة العامة :

من أهم الرواد فى مجال الإدارة العامة :

١ – وودرو ويلسون W. Wilson

يعتبر وودرد ويلسون الرائد الأول لحقل الادارة العامة والذى أعلن دعوتـــه فى عام ١٨٨٧ إلى جعل الادارة العامة حقلا أكاديميا مستقلا عن العلوم السياسة ومنذ أن نشر ويلسون بحثه أعتبر أول من حاول بناء نظـــام دراســـى لـــلإدارة

العامة، وأصبح يعرف فى الفكر الادارى بالأب المؤسس للإدارة العامة. وقد تنبأ ويلسون فى دعوته آنذاك حينما كان أستاذا للعلوم السياسية بجامعة برســـتون ، بخطورة وأهمية هذا الحقل. وقد تأكد بنفسه صـــــدق نبوئته عنـــدما انتخــــب رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة الحرب العالمية الأولـــى. (علـــى : ١٩٩٣ ، ٨٠ – ٨٢)

أن دعوة ويلسون إلى فصل دراسة الادارة العامة عن السياسة أنما تأتى من إيمانه بمبدأ فصل السلطات القائل بتميز السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية ، لأن الأولى تمارس رسم السياسة وتشريع القوانين بينما تتولى الثانيـــة تنفيـــذها وترجمتها إلى واقع ملموس. هذا فضلا عن اتسام السياسة بالتسرع والاندفاع. فقد لوحظ أن تولى السياسيين والحزبيين للوظائف الإدارية قـــد أدى إلـــى شـــيوع الأساليب السياسة كالمداهنة والمراوغة والدبلوماسية وأحيانا الكـــذب والخـــداع والتزييف فى العمل الادارى بين الرؤساء والمرؤوسين من جهة وبين المواطنين من جهة أخرى وبذلك فقدت الادارة العامة ثقة الجمهـــور وأصـــبحت أداة بيـــد الحزب الحاكم وأنصاره.

وقد استجاب لدعوة ويلسون العديد من العلماء الـــسياسيين وعلـــى رأســـهم جودنا و Goodnow ، ثم لوكابى Willougho by حيث يـــشير إلـــى أن الادارة العامة تعنى النشاط الحكومى الذى يمارس من خلال المؤسسة التنفيذية تمييزا لها عن النشاطات التشريعية والقضائية وقد أكد المؤلفان على طبيعة الادارة العامـــة بكونها علم وليست فن وتوضيح أهم الموضوعات المتصلة بالإدارة العامة حول السلطة والمسئولية وتسلسل الأوامر والمستويات الإداريـــة وتوزيـــع الأعمـــال والإشراف على تنفيذها.

٢- ليونارد هوايت L. White

يعد صاحب أول مؤلف منظم فى الادارة العامة ، مستخدما مـدخل الهيكـل التنظيمى ، وما زال يستعمل على نطاق واسع فى مختلف الجامعـات التعليميـة والذى نشره عام ١٩٢٦ بعنوان مقدمة فى دراسة الإدارة العامة وأعـاد طبعـه وتنقيحه خمس مرات وذلك فيما بين ١٩٢٦و ١٩٥٨ وهذا دليل علـى حيويـة وديناميكية وتطور مجال الادارة العامة.

أن أهم ما يلاحظ على كتاب هوايت هو اختلاف التعريفات التـى احتوتهـا طبعات كتابة للإدارة العامة ، كما اختلف موقفه من كون الادارة العامـة فنـا أو علما، فهو يختلف عن لوكابى فى تأكيده على الجانب الفنى فى معظم نـشاطاتها فى الطبعة الأولى وذلك باستقراء أمثلة من التاريخ القديم حيث تأسست الإدارات العامة فى مصر القديمة ، والصين ، والامبراطورية الرومانية ، وفى العـصور الوسطى دون أن تكون هناك ثمة قواعد عملية تؤسس عليها ، بينما يتفاعل فـى طبعته الرابعة فيرى إمكانية تحول أغلب جوانب الادارة العامة إلى علم تطبيقى يستند على مبادئ وقواعد وقوانين ونظريات دقيقة.

٣- ماكس فيبر Max Weber

قدم ماكس فيبر (١٨٦٧ - ١٩٢٠) - عالم الإجتمـاع الألمـانى - أول دراسة تحليلية لنمط العلاقات الرشيدة فى بناء التنظيمـات فـى أوائـل القـرن العشرين أسماها النظرية البيروقراطية تعبر عن مفهوم يصف ما نطلق عليه فى عالمنا المعاصر التنظيمات الرسمية الكبيرة.ولقد تمثلـت الخـصائص المميـزة للتنظيم البيروقراطى حسب ما قدمه ماكس فيبر فيما يلى :

أولاً : توزيع أنواع النشاط العادية اللازمة للتنظيم على الأفــراد المتخصــصين. حيث أصبح التخصص الدقيق جزءاً من الحياة الاجتماعيــة والاقتــصادية المعاصرة.

ثانياً : يتبع التنظيم البيروقراطى الشكل الهرمى (الهيراركية) وهذا يعنى أن كــل فرد فى التنظيم تحت رقابة وإشراف الرئيس الأعلى منه. وكــل مــسئول داخل التنظيم محاسب أمام رئيسه عن المنجزات التى حققهــا مرؤوســوه وعن قراراتهم وتصرفاتهم بالإضافة إلى قراراته وتصرفاته.

ثالثاً : تحكم العمليات بواسطة نظام من اللوائح المحددة وتتضمن أيضاً التطبيــق فى ظل ظروف معينه. ولقد قام هذا النظام لكى يؤدى النمطية فى طريقــة أداء كل عمليه بصرف النظر عن عدد الأفراد المــرتبطين بهــذا العمــل والتنسيق الضرورى بين المهام المختلفة.

رابعاً : يباشر الموظف العام عمله بروح من التصرف الرسمى غير الشخــصى ومعنى ذلك أن هناك مستويات رشيدة هى التى تحكم العمليات دون تــدخل الاعتبارات الشخصية.

خامساً : يعتمد التعيين فى الإدارة البيروقراطية أساساً على المــؤهلات الفنيــة وهناك الترقية حسب الأقدمية أو الكفاية أو كليهما وسوف تعمل الــسياسات الخاصة بالترقية على الولاء تجاه التنظيم مما يدفع العاملين لتقــديم جهــداً أكبر لتحقيق مصلحة التنظيم.

سادساً : ستبين التجارب أن الشكل البيروقراطى من التنظيم سيصل إلى أقــصى درجة من الكفاية. وسيتمكن من التغلب على كثير من المشاكل التنظيمية.

ويعمل الرؤساء الإداريون – فى ظل الــسلطة الــشرعية – فــى التنظــيم البيروقراطى وفقا للمبادئ الآتية :

١- يتمتع الرؤساء الإداريون بالحرية والسلطة التى تمكنهم من القيام بأعمالهم
٢- يوزع الرؤساء الإداريون داخل تنظيم متدرج (هيراركى).
٣- يحدد لكل مكتب درجة من الكفاية يلتزم ببلوغها.
٤- يعين بالمكاتب الرسمية الموظفون عن طريق الاختيار السليم.
٥- يختار المرشحون وفق الأسس الفنية والاختبارات مع مراعاة المـؤهلات العلمية والتدريب العملى.
٦- يكافأ الموظفون عن طريق المرتبات الثابتة وفى كثير من الحالات لهـم معاشات فى نهاية الخدمة ، وللإدارة الحق فـى إنهـاء خدمـة أحـدهم وللموظف من ناحية أخرى حق الاستقالة.
٧- ينظر إلى عمل الموظف العام على أنه العمل الوحيد أى أنه لا يعمل فى الخارج وإذا أعطى الأذن للعمل فى الخارج يكون عمله الحكومى هو الأساس
٨- يحصل الموظف على الترقية حسب الأقدمية أو الكفاءة أو بالاثنين معـاً. وتعتمد الترقية على رأى الرؤساء والمشرفين.
٩- يعمل الموظف العام دون الاستفادة من مركزه أو من وظيفته.
١٠- يخضع الموظف العمومى للحساب العام وتفرض عليه أنظمة الرقابة ويمكـن تطبيق ذلك التنظيم البيروقراطي في ميادين كثيرة وفقاً للمبادئ الآتية :

أ- يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية فى أنقى أشكالها إذا قامت علـى أسـاس التعيين ، ولا يمكن تصور شغل المراكز أو المناصب البيروقراطيـة عـن طريق الانتخاب حيث أن الانتخاب يجعل من الصعب استتباب نظام العمل.
ب- يتم التعيين عن طريق التعاقد والذى يمكن من الاختيار الحر وهذا مبدأ هام فى البيروقراطية الحديثة.

ج- تزداد أهمية المؤهلات الفنية فى التنظيم البيروقراطى بشكل واضح حيث يحتاج الموظف العمومى إلى المعرفة الفنية رغم أن هذا يمكن اكتسابه عن طريق الخبرة أكثر من التدريب الرسمى.

د- يحصل الموظف الرسمى على عائد فى شكل مرتب ثابت.

هـ- يعتبر مبدأ الفصل بين الموظف وبين ملكية عوامل الإنتاج من المبادئ المعترف بها سواء فى إدارة الأعمال أو الإدارة العامة.

نأتى بعد ذلك إلى الرقابة على الجهاز البيروقراطى ، ولقد لخص فيبر الاعتبارات الأساسية للرقابة على التنظيم البيروقراطى فى الآتى :

أ- التشديد فى شروط التعيين بشرط الحصول على الكفايات الفنية.

ب- الاهتمام الكبير بشئون تدريب العاملين من الناحية الفنية ولابد أن تتطور برامج التدريب لكى تصل إلى متطلبات العصر.

ج- التأكيد على المعاملة الرسمية العادية دون تحيز أو محسوبية ومباشرة الرؤساء لمهام الإشرافية والرقابية وفقاً للأصول العملية دون النظر إلى الاعتبارات الشخصية. وكل فرد داخل التنظيم البيروقراطى يجب أن يكون معاملته هى نفس معاملة الآخرين فى ظل المواقف المشابهة.

٤- لوثر جوليك L. Gullck

قدم مساهمات عديدة فى مجال الادارة العامة ، وأهمها تشخيصه لأسس التنظيم الحكومى وتوزيع الأعمال بين الوزارات والمديريات العامة سواء الأهداف أو العمليات أو الأشخاص أو المكان أو الزمان. كما حدد مسئوليات المدير التنفيذى. أما من حيث طبيعة الادارة العامة فيؤكد على أنها علم تحكمها مبادئ عامة. وفى ضوء ذلك قام بتأليف مبادئ سبعة لا زالت تعتبر ذات أثر

فعال فى مجال الادارة العامة ، كما قام جوليك بتعريف مسئوليات المدير التنفيذى فى صورة مبسطة استطاع أن يستخلص من أحــرف هــذه الوظــائف الأولــى مصطلح POSDCORB الذى يشير إلى المهام التى يمارسها المــدير ، وهــى التخطيط Planning ، والتنظيم Organizing ، وإدارة الأفراد Staffing التوجيه Directing ، التنسيق Co-ordinating، الرقابة وإعداد التقــارير Reporting ، الموازنات Budgeting.

وقد زار هذا الكاتب والادارى الخبير مع زميله الخبير جميس بولوك معظم أقطار الشرق الأوسط بدعوة من حكوماتها وقدما تقارير واقعية عــن إصـــلاح وتطوير أجهزتها الإدارية. ومنها زيارته لمصر التى انتهــت بتقديمــه بعــض التوصيات حول المشاكل الإدارية القائمة بها وذلك فــى الفتــرة مــن ١٩٦٠-١٩٦٥م.

٥- هنرى فايول Henri Fayol

ولد هنرى فايول الفرنسى الأصل عام ١٨٤١ وحــصل علــى بكــالوريس الهندسة عام ١٨٦٠ وتولى إدارة إحدى شركات التعدين وكان يرجع نجاحه فــى إدارتها إلى الوسائل التى استخدمها فى الادارة ولــيس إلــى موهبــة أو ميــزة شخصية

ويتــضمن كتابــه الادارة العامــه والــصناعية General and Industrial Management الذى أصدره سنه ١٩١٦ تراثه الفكرى ، وتنسب إليــه مدرســة العملية الإدارية ويعتبر بحق أول من تبنى نظرية متكاملة فى علم الادارة وأسس ذلك على فكرتين أساسيتين وهما : وظائف الهيئة أو المشروع ، ومبادئ الادارة وفيما يلى نبذه عن كل منهما :

وظائف الهيئة :

يعد فايول أول من قام بتحليل الوظائف التى تمارسها أى منظمة أو هيئة تحلـــيلا تفصيليا ، حيث عمد إلى تصنيفها فى ست مجموعات وذلك على النحو التالى :

١- **الوظائف الفنية** : وتشمل الإنتاج والتصنيع والتحويل. (عبد الهادى : ٨٢-٨٤)

٢- **الوظائف التجارية** : وتشمل المبيعات والمشتريات والمبادلات.

٣- **الوظائف المالية** : وتشمل التمويل والانفاق.

٤- **وظائف الصيانة** : وتشمل المحافظة على الأموال والأشخاص.

٥- **الوظائف المحاسبة** : وتشمل الحسابات والميزانية والإحصاءات.

٦- **الوظائف الإدارية** : وتشمل التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة "والقيادة

ثم عرف وحلل كلا من العناصر الخمسة للوظيفة الادارية على النحو التالى :

- **التخطيط** : ويعنى دراسة المستقبل والتنبؤ به ووضع خطة عمل.
- **التنظيم** : أى إقامة هيكل بشرى ومادى لا نجاز مهام المشروع. وعلـــى المنظم (الادارى) أداء الواجبات التالية :

١- التأكد من إعداد تنفيذ الخطة بإحكام ودقة.

٢- التأكد من مناسبة التنظيم البشرى والمادى لأهداف المشروع وموارده ومتطلباته.

٣- قيام سلطة واحدة تتميز بالكفاءة والنشاط.

٤- المواءمة بين الأنشطة وتنسيق الجهود.

٥- اتخاذ قرارات واضحة ومتميزة ومحددة.

٦- وضع نظام للإختيار السليم للأفراد ، وإسناد رئاسة كل قسم إلى شخص قدير نشط ، ووضع الشخص فى الموقع الذى يمكنه من تقديم أفضل خدمة.

٧- التعريف المحدد للواجبات.

٨- تشجيع الرغبة فى المبادأة وتحمل المسئولية.

٩- المكافأة العادلة والمناسبة عن الخدمات المؤداه.

١٠- توقيع عقوبات مالية عن المخالفات والأخطاء.

١١- الحفاظ على النظام.

١٢- التأكد من خضوع المصالح الفردية للصالح العام.

١٣- الاهتمام بوحدة القيادة.

١٤- الإشراف على التنظيم المادى والبشرى.

١٥- شمول الرقابة لكل شئ.

١٦- محاربة الإغراق فى التنظيم اللائحى والإجراءات الرتيبة والرقابة المكتبية

- **القيادة : وتعنى الحفاظ على نشاط العاملين فى المنظمة ، وينبغـــى أن يتوافر للادارى القائد ما يأتى :**

١- معرفة دقيقة بالعاملين معه.

٢- استبعاد أى عنصر غير كفء.

٣- معرفة جيدة للقواعد والاتفاقات المنظمة للعمل وأوضاع العاملين.

٤- أن يكون قدوة حسنه.

٥- إجراء مراجعات دورية للتنظيم واستخدام خرائط تنظيمية موجزة.

٦- الاجتماع بمساعديه الرئيسيين عن طريق عقد مؤتمرات بما يحقق التوجيــه وتجميع الجهود.

- **التنسيق : وتعنى الربط بين الجهود والأنشطة وتوحيـــدها والمواءمــة بينها.**
- **الرقابة : ويعنى أن يرى إنجاز العمل وفق ما تقرر من خطة وتوجيه.**

ويشير فايول إلى حقيقة ملموسة وهى أنه كلما صعدنا فــى الــسلم الادارى زادت حاجتنا الى الوظيفة الادارية وعليه فهى تستغرق تدريجيا نسبة أكبر مــن نشاط المستويات الوظيفية الأعلى.

مبـــادئ الإدارة :

استعرض هنرى فايول مبادئ الادارة التى قام بتطبيقها مراراً وتكــرارا – على حد تعبيره – وارجع إليها نجاح إدارته وفعاليتها وتتمثل هذه المبادئ فيمـــا يلى : (عبد الهادى : ٨٥ – ٨٨)

١- **تقسيم العمل** : يرى فايول أن التخصص يستند إلى النظـــام الطبيعـــى وأن تقسيم العمل يستهدف زيادة الإنتاج وإتقاذ العمل ويعتبـــر أفــضل وســيلة للاستفادة من الأفراد والجماعات. ولا يقتصر تطبيقه على العمــل الفنـــى ولكنه يطبق بلا استثناء على كل الأعمال التى تتطلب أعداداً كبيــرة مــن الأفراد وأنواعاً مختلفة من القدارت ، ويؤدى إلى التخصص فى الوظـــائف وفصل السلطات.

٢- **السلطة والمسئولية** : السلطة هى الحق فى إصدار الأوامر ، والقدرة على فرض الطاعة... ولا بد من التمييز بين السلطة الرسمية للمدير التى تستمد من وظيفة ، وسلطته الشخصية التى تتكون من الذكاء والتجربــة والقيمـــة الأدبية والقدرة على القيادة والخبرات السابقة وغير ذلك. لتكوين الــرئيس الممتاز لا غنى عن أن تكمل السلطة الرسمية بالسلطة الشخصية.

ولا يمكن أن نتصور السلطة بمعزل عن المسئولية أو بمعزل عن الجزاء – الثواب – والعقاب – التى تتلاءم مع ممارسة القدرة والمسئولية فحينما تمـــارس السلطة تنشأ المسئولية.

والحاجة إلى الجزاء يرجع منشؤها إلى الإحساس بالعدالة ، تقــوى وتزيــد نتيجة للاعتقاد أنه من الصالح العام التشجيع على الأعمال النافعة ، وعدم تشجيع الأعمال الضارة وتطبيق الجزاء على أفعال السلطة بشكل جزءاً من الظــروف التى لا غنى عنها للإدارة السليمة.

٣- **النظام** : يهدف النظام أو الانضباط فى جوهره إلى توفير الطاعة والعمــل والنشاط والسلوك ومظاهر الاحترام فى تطبيق الاتفاقــات القائمــة بــين المشروع وعامليه والتى تحدد إجراءات النظام الرسمية وهو مــن صــنع القادة ، ويتطلب إقامة النظام والحفاظ عليه توافر ثلاثة عناصر : رؤســاء ممتازين فى كل المستويات ، وقواعد تتسم بالوضوح والعدالــة وعقوبــات تطبق قضائياً.

٤- **وحدة الأمر** : ومقتضاها أن يقتصر إصدار الأوامر للعامل فى أى عمل من الأعمال على رئيس واحد. ويحذر فايول من النزاع والفوضى التى يــؤدى إليها ازدواج الرياسة الناجم أساساً عن الافتقــار إلــى التحديــد الواضــح المنضبط للأقسام والواجبات.

٥- **وحدة** التوجيه : أى قيام واحد وخطة لمجموعة الأنشطة ذات الهدف الواحد وهذا شرط لازم لوحدة العمل وتنسيق القوى وتركيز الجهد. وهى تختلــف عن وحدة الأمر التى تتعلق بتشغيل العاملين.

٦- **تغليب الصالح العام** : يجب أن يسبق صالح المشروع مصالح أفراده كمــا يعلو صالح الدولة على صالح المواطن. ويحذر فايول من الجهل والطمــع والأنانية والكسل والضعف وكل الإنفعالات الإنسانية التى تعمل علــى أن يطغى الصالح الفردى على الصالح العام. ويتطلب علاج تعارض المصالح

فى المشروع توافر أمور ثلاثة هى : الحزم والقدوة الصالحة مــن جانــب الرؤساء ، واتفاقات عادلة ما أمكن ، وإشراف دائم.

٧- **أجور العاملين** : وتماثل مقابل الأعمال والخدمات التى يؤدونها وينبغى أن تكون عادلة لتحقق رضاء العاملين والمشروع معا. ويعتبر فايول أن فكرة مشاركة العاملين فى الأرباح تحقق التوافق بين رأس المال والعمال.

٨- **المركزية** : وهى نظام طبيعى يستند إلى حقيقة أن كل كائن تتجه إحـساساته نحو المخ أو الجزء الموجه الذى منه تصدر الأوامر المحركة لسائر أجزائه ومن ثم فهى موجودة دائماً وبدرجات متفاوته فى سائر المنظمات.

٩- **التدرج الرئاسى** : وهى تسلسل الصلاحيات ابتداء من السلطة النهائية إلـــى أدنى درجاتها فيما يسمى خط السلطة الذى يحــدد مــسارات الاتــصالات الرأسية. ويفضل فايول الأخذ بالاتصال الأفقى أو ما يسميه "معبر الجماعة " باعتباره أسرع وأيسر ، وأنه إذا كان من الخطأ الانحراف دون مبرر عــن مسار خط السلطة إلا أن التمسك به خطأ عندما يترتب عليه خسارة.

١٠- **الترتيـــب** : ويشير بالنسبة للأشياء المادية "مكان لكل شئ وكل شـــئ فـــى مكانة" وهذا هو الترتيب المادى ، وهو ما يطبق فى الترتيب البشرى "مكان لكل فرد وكل فرد فى مكانه" ويفترض الترتيب الكامل مقدماً مكانـــاً أحـــسن اختياره كما يتطلب وجود رسم تخطيطى يمثل المكان بأكمله مقــسما إلـــى أقسام بقدر عدد الموظفين المسئولين ويسهل إلى درجة كبيرة إنشاء الترتيب ورقابته

١١- **الإنـــصاف** : ويعنى الجمع بين الرحمة والعدالة فى تنفيذ الاتفاقات والقواعد وهو ما يقضى استبعاد القصر والصرامة. وتوافر الرأى الجيــد والتجربـــة واستقامة المنهج فى التطبيق

١٢- **استقرار أوضاع العاملين** : تعمل الإدارة الناجحة على اســتقرار مراكــز عامليها حفاظاً على عناصر الخبرة المدربة ، ويرى فايول أن مديراً متوسط القدرات مستقر فى عمله أفضل كثيرا من المديرين الممتازين الذين سرعان ما ينقلون.

١٣- **المبادأة** : وتعنى قدرة وحرية التفكير والاقتراح والتنفيــذ ، فيمــا يكــسب الشخص الفطن الرضا النفسى هو أن نجاح خطة رسمها ووفر لها عناصــر النجاح وهذا من الحوافز القوية على بذل الجهد الإنسانى. ويتطلــب الأمــر الكثير من اللباقة وشيئاً من سلامة المنهج للإيحاء لكل فرد بالمبادأة ورعايتها فى نطاق الحدود التى يفرضها احترام السلطة والنظام.

١٤- **روح الجماعة** : فالتوافق والإتحاد بين العاملين فى المشروع قوة له ولــذا ينبغى بذل الجهود لتحقيقه وهو ما يوفره مبدأ وحدة الأمر وتجنــب الأخــذ بشعار فرق تسد وسوء استعمال الاتصالات الكتابية بين العاملين.

خصائص الإدارة العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى :

تتميز العلوم الإجتماعية بارتباطها الشديد ببعضها البعض ، ومن ثــم فــإن الادارة العامة تؤثر وتتأثر بباقى العلوم الإجتماعية وعلى وجه الخصوص العلوم السياسية والقانون وإدارة الأعمال والإقتصاد وعلم الإجتمــاع ، وعلــم الــنفس الإجتماعى ، وعلم النفس الأنثروبولوجى.

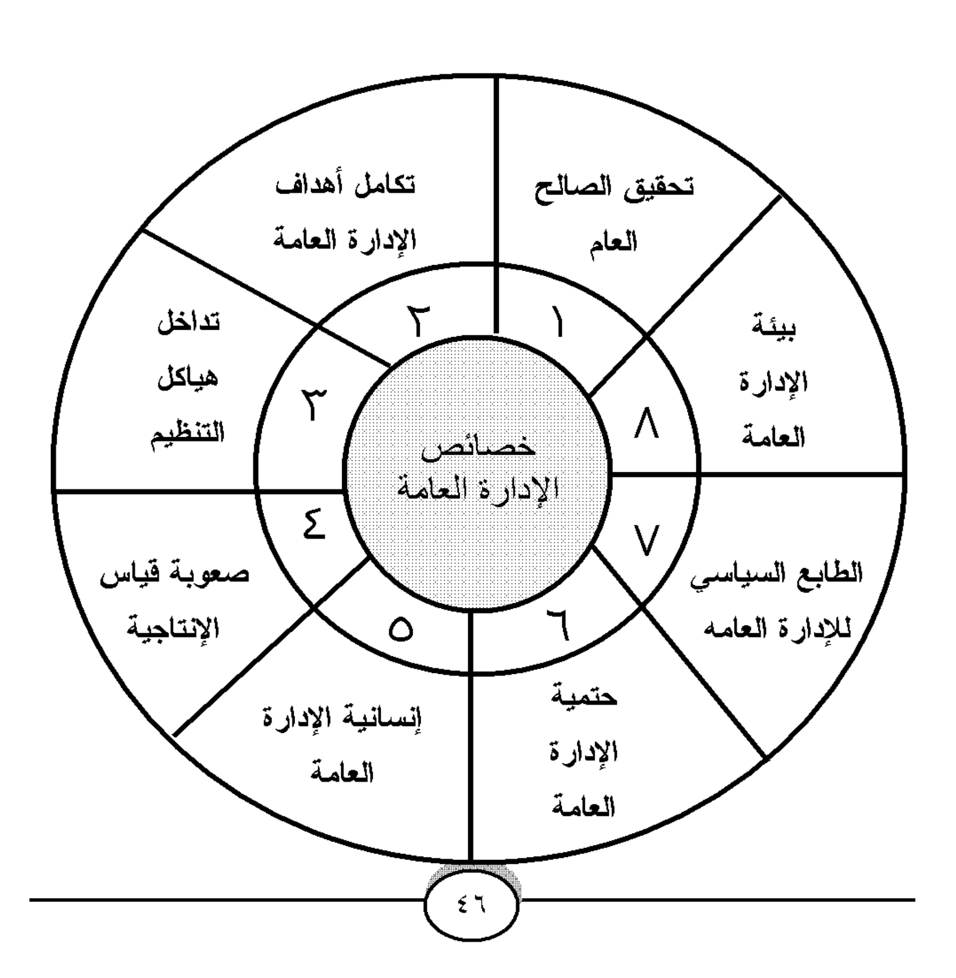
أولاً : خصائص الإدارة العامة

تتعدد خصائص الإدارة العامة نظراً لأهميتهــا علــى المــستوى القــومى ولتأثيرها على حياة المواطنين جميعاً فى مجتمع معين ، وتداخلها مع الكثير من الأبعاد والجهات والأفراد داخليا وخارجيا ، ومن ثم فلا بد لها من تحقيق الصالح

العام ، والعمل على إبراز التكامل والتنسيق بين الأهداف المتعـــددة ، ومراعـــاة تداخل الهياكل التنظيمية ، وكذلك كافة الظروف البيئية المؤثرة ، هذا إلى جانب اتسامها بالجوانب الإنسانية والنفسية مما يفرض وجودها.. ، ويوضح الـــشكـــل رقم (١/٣) أهم خصائص الادارة العامة.

الشكل رقم (١/٣)

خصائص الإدارة العامة



(١) تحقيق الصالح العام :

تتعلق غايات الإدارة العامة وأهدافها أساسا بالصالح العام حيث تسعى إلـى تحقيق المصلحة العامة وفق إرادة الشعب أو الإدارة العامة. وفى ضـوء ذلـك يمكن تحديد غايات منظمات الادارة العامة والمستمدة من مفهوم الصالح العام فى أنها يجب أن ينظر إليها من ناحية تأثيرها على إنتاج وتوزيع النـاتج المـادى للمجتمع من أجل إشباع حاجات ورغبات أفراده وجماعاته الاقتصادية ، كما يقع على عاتقها مسئولية تدعيم العدالة الإجتماعية بين أفراد المجتمـع وجماعاتـه. ومعنى ذلك أن كفاءة القائمين على إدارة هذه المنظمات يجب أن تقاس فى إطار أهدافها بمعايير تتناسب مع طبيعة هذه الأهداف.

(٢) تكامل أهداف الادارة العامة :

تمثل منظمة الادارة العامة نظاماً عاماً يتحقق فيه التكامل بين أربعـة نظـم فرعية للأهداف وهى نظام الأهداف الشخـصية للأفـراد ، ونظـام الأهـداف الجماعية للجماعات الصغيرة ، ونظام الأهداف التنظيميـة للمنظمـة ، ونظـام الأهداف العامة للمجتمع. وبالرغم من أنه قد يظهر نوع من التعـارض داخـل المنظمة بين أهداف هذه النظم الفرعية إلا أنه يمكن أن يتحقق التكامل بينها، إذا تم التركيز على الغاية النهائية وهى تحقيق الصالح العام ، والتى ينبـع ويـشتق منها المصالح المشتركة للأفراد والجماعات والمنظمات التى تنتمى إلى المجتمع.

(٣) تداخل الهياكل التنظيمية :

لكل إدارة عامة شكل أو بناء معين يحدد إطار تنظيمها. ومـن الممكـن أن ننظر إلى منظمة الإدارة العامه كهيكل شامل لكل المراكز الرسمية، إذ أن هنـاك عمليات اجتماعية لها تأثيرها على سلوك المنظمة من الضرورى أخـذها فـى الاعتبار لكى تعكس واقعية الحياة التنظيمية فى منظمات الادارة العامة ، وهى :

أ) **هيكل العلاقات الإجتماعية** : وهى تنشأ نتيجة لمحصلة الشعور بالامتزاج أو الرفض بين الأفراد أو الجماعات. وأهمها العلاقـات المدركـة أو الفعليـة والعلاقات المرغوبة ، أو المرفوضة من جانب الأفراد أو الجماعات.

ب) **هيكل العلاقات الوظيفية** : بجانب وجود علاقات هيكـل الـسلطة الرسـمية وهيكل العلاقات الإجتماعية (علاقات القبول والرفض) توجـد شـبكة مـن العلاقات الوظيفية والتى قد تحدث قبل أصـحاب الـسلطة الاستـشارية أو الوظيفية ويكون لهم قوة تأثير على حركة المنظمة بطريق آخر غير طريق السلطة الرسمية.

جـ) **هيكل مراكز اتخاذ القرارات** : من الممكن أن تنطبق تمامـا علـى هيكـل السلطة الرسمية فى المنظمة ، الا أن تفاعل هياكل الـسلطة وقـوة النفـوذ والعلاقات الوظيفية معا ، قد يؤدى إلى خلق مراكز جديدة لاتخاذ القـرارات تختلف فى موقعها الفعلى عن المواقع الرسمية النظرية التى يحددها هيكـل السلطة الرسمية فى المنظمة.

د) **هيكل قوة النفوذ** : وتوجد عندما تتوافر لدى فرد القدرة على التـأثير علـى سلوك الآخرين بطريقة معينة ، أولا اتخاذ قرار معين. ومن ثم فإن محاولة وضع هيكل لمراكز قوة النفوذ نادرا ما يتطابق على هيكل السلطة الرسمية. وبصفة خاصة فى منظمات الإدارة العامة ، والتى لها طابع سياسى ، حيث يكون لمفهوم قوة التأثير أهمية كبيرة فى حركة المنظمة ولا شك أن الـتفهم الحقيقى لواقع حركة المنظمة تستلزم بالضرورة تصور هيكل قـوة النفـوذ والتأثير.

هــ) **هيكل الاتصالات** : بمعنى أنه لكى نفهم حقيقة عمليـــة الاتـــصال بـــصورة متكاملة لابد من بناء هيكل علاقات الاتصال بحيث يتـضمن كافــة أنـــواع الاتصالات وقنواته المختلفة داخل التنظيم

(٤) صعوبة قياس إنتاجية منظمات الإدارة العامة :

يعد قياس الإنتاجية من المشاكل الصعبة التى تواجه دراسة منظمات الادارة العامة ، وذلك لعدة أسباب منها :

أ- أن الناتج الذى تقدمه منظمات الادارة العامة ليس من السهل تعريفه لارتباطه بعوامل من الصعب الاتفاق على مضمونها وهى تلك المعـــايير المرتبطـــة بمفهوم الصالح العام.

ب- قدرة منظمات الإدارة العامة على زيادة الناتج أو الإبقاء عليه علـــى حالـــه باستغلال قدر أقل من الموارد ، ليس من السهل قياســـها لتأثرهـــا بعوامـــل داخلية وخارجية عديدة ، سياسية واقتصادية واجتماعية.

جـــ- عدم الاتفاق على معنى الإنتاجية ذاتها ، فمن الممكن النظر إلى الإنتاجيـــة من زاويتين هما :١- **الكفاءة الإنتاجية Productive**. ٢- **معيار الفعالية الإنتاجية Productive Effectiveness**

(٥) إنسانية الادارة العامة :

يمثل العنصر الانسانى البعد الاساسى فى الإدارة العامة ، ذلـــك أن تحقيـــق وتأدية الأنشطة الادارية والمختلفة لا يمكن أن يتم إلا من خلال الإنسان وإذا كان للإدارة جانباها التركيبى والوظيفى ، العضوى والدينامى ، فـــإن فعاليـــة الإدارة رهينة بالأفراد لا بالتنظيمات ، وأن الرجال أهم من اللـــوائح والقـــوانين الـــذين سيقومون بتطبيقها.

ويعد مفهومى الدور والمركز الاجتماعى أو المكانة من المتغيرات المــؤثرة على سلوك منظمة الادارة العامة فضلا عن دورهما فى تفهم جوانب هذا السلوك ويشير مفهوم المكانة الاجتماعية الى المراكز المختلفــة القائمـــة فـــى الهيكـــل التنظيمى الرسمى أو غير الرسمى ، والتى يتم شغلها بواسطة أفراد محددين. أما مفهوم الدور فيشير إلى أنماط السلوك المتوقعة التى تميز مركز تنظيمى محدد.

(٦) حتمية الادارة العامة :

تعد الحكومة هى المؤسسة التى من خلالها تتحول إرادة الجماعة – وباســم الدولة – الى قواعد شرعية عامة وملزمة. وسيادة مبدأ الشرعية كـــان خطـــوة كبيرة فى سبيل نصرة حقوق الأفراد وحمايتها وتوكيدها. فقد أصبح من الواجب الذى يؤكد هذه الحقوق والحريات أن يحكم مبدأ الشرعية علاقات الأفراد بالدولة وما يجرى فى فلكها من هيئات عامة.

كما تظهر حتمية الادارة العامة باعتبارها الأداة الأساسية لتحقيـــق أهـــداف الدولة والمشاركة فى تنفيذ الخطط والسياسات والبرامج.

وتتضح حتميه الادارة العامة بصورة لم يسبق لها مثيل فى التاريخ السياسى منذ الخمسينات من هذا القرن حيث أصبحت تحمل عبء تحقيق التنمية الـــشاملة فى الدول النامية.

(٧) الطابع السياسى للإدارة العامة :

بعد أن أثبتت الادارة العامة ذاتيتها وشخصيتها وأصبحت نظاماً دراسيا قائما بذاته ، أصبحت قضية فصلها عن السياسة أو الدفاع عنها فى مواجهه الـــسياسة قضية منتهية. وانتهى كتاب الادارة العامة وعلماؤها إلى شبه إجماع وهو ارتباط

الادارة بالسياسة. بل ذهب البعض بحق الى قول بأن : "تفهم السياسة هو الطريق إلى تفهم الادارة العامة".

ومعنى ما سبق أن الادارة العامة لا يمكن فهمها الا من خلال الاعتبـــارات والبواعث السياسية التى تعمل الادارة فيها وبها.

(٨) بيئة الادارة العامة :

إن بيئة الادارة العامة والتى تؤثر فى قراراتها تـــرتبط بجميـــع مقومـــات وعوامل البيئة سواء القومية أو العالمية بنفس درجة الأهمية ينطبق ذلـــك علـــى المقومات أو العوامل السياسة أو الاقتصادية أو الاجتماعية والثقافية بعكس بيئـــة منظمات إدارة الأعمال الخاصة حيث ترتبط بصفة رئيسية بالمقومات والعوامل الاقتصادية وبدرجات متفاوتة نسبيا بالعوامل والمقومات الاجتماعية والـــسياسية سواء على المستوى القومى أو العالمى.

ومن جهة أخرى فإن دراسة البيئة الخارجية لمنظمات الادارة العامة تتـــسم بالعديد من الخصائص منها التعقيد وتعدد المتغيرات وارتباط المتغيرات وتداخلها وعدم استقرارها.

ثانياً : العلاقة بين الادارة العامة والعلوم الأخرى :

الادارة العامة وإدارة الأعمال

ترتبط إدارة الأعمال بالمشروعات الخاصة التى تستهدف أهدافا خاصـــة ، وترتبط الإدارة العامة بإدارة المنظمات الحكومية العامة والتى تستهدف أهـــدافا عامة ، ومع أن الإدارة العامة كنظام اداري تعد الأسبق تاريخياً بآلاف الـــسنين عن إدارة الأعمال ، حيث اقترنت الادارة العامة بالحكم والحكومات وبإداراتهـــا لشئون المجتمع ، إلا أنها كعلم يستند إلى الأصول والنظريات العلمية قد تأخرت

عن علم إدارة الأعمال من الناحية الزمنية. ومع أن وودرو ويلسون قـد نـادى بالمدرسة المتخصصة لعلم الإدارة العامة منذ عـام ١٨٨٧م ، فـإن علـم إدارة الأعمال كان الأسبق فى الظهور بفضل رائديه فردريك تايلور ، وهنرى فـايول منذ منادتهما بتطبيق الطرق العلمية فى الإدارة فى أوائل هذا القرن.

وتوجد أوجه اختلاف بين الادارة العامة وإدارة الأعمال ، وهناك أيضا أوجه تشابه بينهما.

(أ) أوجه الاختلاف بين الادارة العامة وإدارة الأعمال :

تختلف الادارة العامة عن إدارة الأعمال من حيـث الأهـداف ، ووسـائل تحقيقها ، ومجال التطبيق ، والعلاقة بالسياسة العامة للدولة ، والمدى الزمنـى ، والمسئولية ، والاحتكار والمنافسة وغيرها.

١ ـ من حيث الهدف :

تهدف إدارة الأعمال إلى تحقيق الربح وخاصة فى القطاع الخاص ، بينمـا الادارة العامة فهى لا تهدف أساسا إلى الربح بل تقوم بتقديم خـدمات عامـة أو توفير سلع حيوية للجمهور حتى لو تحملت خسائر وتكون ناجحة بالرغم من ذلك لتوفير الرفاهية لأفراد المجتمع. ومن ثم فالربح مقياس الكفاءة والنجاح فى إدارة الأعمال فى القطاع الخاص بينما تحقيق الأهداف القومية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية هو مقياس الكفاءة والنجاح فى الادارة العامة.

٢ ـ من حيث وسائل تحقيق الأهداف :

ويتضح ذلك من خلال العديد من النقاط من بينها :

- **المرونة** : تتصف إدارة الأعمال بالمرونة بسبب الإجـراءات والقواعـد التى يلتزم بها العاملين فى المنظمات الخاصة ، بينمـا تتـصف الادارة

العامة بالبيروقراطية بسبب اللوائح والقوانين التى يتمسك بها الموظف العام.

- **المساواة** : ويلتزم الموظف بالمساواة بين المواطنين وعدم التميز بينهم.
- **التنظيم الادارى** : يختلف التنظيم الادارى فى الجهاز الادارى العام للدولة، وفى المنظمات الحكومية عن التنظيم الادارى فى منظمات الأعمال وذلك بسبب ضخامة حجم الادارة العامة واتساع تنظيمها.

٣ - من حيث مجال التطبيق :

يتم تطبيق إدارة الأعمال فى المنظمات الاقتصادية الخاصة لتحقيق الأهداف المادية بينما يتم تطبيق الادارة العامة فى المنظمات الحكومية ولتحقيق الأهداف القومية ومن ثم يمتد نشاط الادارة العامة الى النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولا يقتصر فقط على النواحى الاقتصادية.

(٤) العلاقة بالسياسة العامة للدولة :

تعمل إدارة الأعمال وفقا لقواعد وسياسات خاصة يحددها أصحاب المنظمات أو المسئولون عنها ، ولا ترتبط إدارة الأعمال مباشرة بالسياسة العامة للدولة أو خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. ولا تعتمد على الموارد المالية للدولة. ولكن تعتمد على الموارد المتاحة لأصحابها. وقد تساهم فى سداد الضرائب كمساهمة فى الأعباء القومية.

وتعمل الادارة العامة وفقا لقواعد وسياسات عامة ، وتعتبر وثيقة الصلة بالسياسة العامة للدولة والخطة القومية. وتعتمد على الموارد المالية للدولة وتورد الفائض للدولة.

(٥) المدى الزمنى :

إن المدى الزمنى لاهتمامات إدارة الأعمال قصير نسبيا لأنه يرتبط بفتـــرة زمنية معينة أو يرتبط بعمر أصحابها (بحسب اختلاف الشكل القانونى للمنظمات الخاصة). ولكن المدى الزمنى لاهتمامات الادارة العامة طويل نسبيا لأن الادارة العامة تهتم بمصالح عامة طويلة الأجل.

(٦) المسئولية :

يعمل الموظف العام بصفته وليس باسمة أو بصفته الشخـــصية فـــى الادارة العامة. ويكون الموظف العام عرضة للسؤال العام عـــن أى انحـــراف ويكـــون مسئولا أمام القانون العام ويخضع لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعيـــة ، وبذلك تظهر الشعبية على الأجهزة الادارية للدولة. وذلك بعكس الموظف الـــذى يعمل فى منظمات الأعمال فقد يعمل بشخصه ويخضع للقانون الخاص. وتكـــون مسئولية الموظف فى إدارة الأعمال مسئولية خاصة أمام أصـــحاب رأس المـــال بعكس مسئولية الموظف العام أو الحكومى فهى مسئولية عامة.

(٧) الاحتكار والمنافسة :

تعد المنافسة معيار لإدارة الأعمال الخاصة بينما يعد الاحتكار أمراً أستثنائيا فى إدارة الأعمال ، ولكن لا توجد منافسة بين أجهزة الدولة حيث يقوم كل منهـــا بنشاط مختلف عن الآخر. وتعتبر ظروف الاحتكار هى الظروف العاديـــة فـــى الادارة العامة ، وفى هذه الحالة تغيب المنافسة.

(ب) أوجه التشابة بين الادارة العامة وإدارة الأعمال :

بالرغم من الاختلافات بين الادارة العامة وإدارة الأعمال الخاصـــة ، الا أن هناك أوجه تشابه أو اتفاق بينهما من بينها :

(١) **من حيث الغايات النهائية** : تعمل كل من الادارة العامـــة وإدارة الأعمـــال الخاصة على تحقيق الفعالية التنظيمية وتحقيق الكفـــاءة الإنتاجيـــة للأفـــراد

وبالتالى رفع مستوى المعيشة بصورة مباشرة وغيـــر مباشـــرة فـــى كـــل المجالات.

(٢) **من حيث تطبيق مبادئ ووظائف الادارة** : تطبق كل منهما مبـــادئ الادارة الشاملة حيث توجد مبادئ عامة تحكم الادارة العامة وإدارة الأعمـــال مثـــل مبادئ التنظيم فيما يتعلق بمبدأ تعادل السلطة والمسئولية سواء للمنظمة ، أو المدير أو الموظف.. وتتصف الأصول والمبادئ العلمية للإدارة بالعموميـــة. ويطبق كل منهما الوظائف الادارية والتى تتمثـــل فـــى النـــشاط الادارى أو العلمية الادارية التى تشمل : التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.

(٣) **من حيث الأدوات المشتركة** : تستخدم الادارة العامة وإدارة الأعمال أدوات مشتركة بينهما مثل الموازنـــة ، والخـــرائط التنظيميـــة.. ، وإدارة الجـــودة الشاملة، وإدارة الوقت ، ويتأثر كل منها بالظروف البيئية المحيطـــة ســـواء السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية.

ولا تعنى الاختلافات بين الادارة العامة وإدارة الأعمال أنهما علمان مختلفان أو منفصلان تماما ولكن علمان متفرعان من علم واحـــد هـــو "الادارة " ولكـــن العلاقة الوثيقة بين العلمين لا تنفى تميز كل منهما من الآخر.

ونخرج من ذلك بأن دراسة الادارة العامة ليست منفصلة عن دراســـة إدارة الأعمال. وبالتحليل يتضح أن الفرق الملحوظ فى التطبيق ، وليست هناك فروق فى المبادئ.

الإدارة العامة والعلوم السياسية :

تنقسم العلوم السياسة إلى فرعين رئيسيين : ١- النظريات الـــسياسية. ٢- الحكم والإدارة. لذا يعد الارتباط بين الادارة العامة والعلـــوم الـــسياسية أقـــوى

الارتباطات بالعلوم الإجتماعية ، فالإدارة العامة هى آخر اهتمامات علم السياسة الذى بدأ منذ أكثر من ألفى عام. وارتباط الادارة العامة بالسياسة يبدو ارتباطـــاً طبيعيا ، ولتحديد مكان علم الادارة العامة من علم السياسة يتعين علينا أن نبـــين أوجه التقارب بينهما من جهة ، وإبراز مظاهر الاستقلال من جهة أخرى.

أوجه التقارب بين العلمين :

كانت الادارة العامة جزءاً لا يتجزأ من علم السياسة ، حيث نشأ علم السياسة مع نشأة الظاهرة السياسية وتطورها. وعندما بدأت الدراسة لهـــذا العلـــم تأخـــذ مكانها فى البحث ، كان من الضرورى للباحثين التعرض للبحـــث فـــى تنظـــيم الإدارة العامة بجوار الأوضاع السياسية.

وهكذا فإننا نجد أن الإدارة العامة وعلم الـــسياسة يـــربط بينهمـــا الأصـــل المشترك. ومن ناحية ثانيه نجد أن هناك نوع من التكامل بين العلمين ، فالسياسة العامه تحدد الأهداف التى يجب على الادارة العامة أن تـــصل إليهـــا وتوضـــح الغايات التى يتعين عليها تحقيقها ، وبعد ذلك يقع على عاتق الادارة العامة عبء الوصول إلى هذه الأهداف ومسئولية تحقيق تلك الغايات.

وهناك وجه ثالث من أوجه التقارب بين علم الادارة العامه وعلم الـــسياسة يظهر فى التداخل العضوى بين الإدارة العامة والحكومة ، حيث نجـــد أن كـــل وزير يستحوذ على صفتين ، فهو يشترك فى وضع السياسة العامة للدولة بصفته عضواً فى الحكومة ، ويرأس فى نفس الوقت الجهاز الإدارى الخاص بوزارته.

أوجه الاستقلال :

تتجلى هذه المظاهر فى الأمور التالية :

أ- تنصب دراسة علم السياسة على المذاهب والتنظيم السياسية ، وسلطات الدولة الرئيسية التشريعية والتنفيذية والقضائية ، والتنظيمات السياسية الداخلية وما يتصل بهذه الموضوعات الأساسية من بحوث ودراسات.
فى حين أن اهتمام الادارة العامة يتركز أساساً فى دراسة النشاط الأدارى بمراحله الإدارية المتعددة.

ب- تتميز الإدارة العامة بالثبات والاستقرار ، لأن طبيعة العمل الادارى تتطلب ذلك ، حيث لا بد من دوام رجال الادارة العامة فى مناصبهم حتى يؤدوا ما تتطلبه الوظيفة العامة من تحقيق الصالح العام وأداء الخدمة العامة.
بينما نجد رجال السياسة فى حالة عدم استقرار وتغير ، وهذا يرجع أيضاً إلى طبيعة العمل السياسى لكونهم يأتون عادة إلى مراكزهم بالانتخاب سواء بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية أو أعضاء السلطة التنفيذية الذين يمثلون الحزب الفائز فى الإنتخابات.

جـ- تقوم الإدارة العامة على أسس ومبادئ علمية منطقية لتحقيق الأهداف المنوطة بها بأقل من الجهد والوقت والمال. فى حين أن العمل السياسى يقوم على تحقيق المصلحة ، وتلعب الصرعات الحزبية والنزعات الشخصية وجماعات الضغط المختلفة دوراً كبيرا فى إصدار القرارات السياسية.

بيد أن مظاهر الاختلاف هذه لا تعنى الفصل بين العلمين ، بل إن دراسات وأبحاث كل علم تلقى الضوء على ميادين البحث والدارسة فى العلم الثانى كما أن كل منهما يستفيد إلى حد كبير من دراسات وأبحاث العلم الآخر. هذا فضلا عن أوجه التقارب بين العلمين.

الإدارة العامة والقانون الإدارى :

يقوم علم الإدارة العامة على تحقيق الأهداف فى مجال الأنشطة الحكوميــة ويقع البعض فى خطأ حينما يخلطون بين القانون الإدارى وبين الإدارة العامة ، حيث أن القانون الإدارى ما هو إلا مجموعة القواعد القانونية التى تنظم المصالح العامة وتبين علاقاتها بعضها بالبعض الآخر وعلاقاتها بـــالأفراد حتـــى يـــتفهم المواطنون علاقاتهم بالسلطات وحقوقهم وواجباتهم حيال بعضهم بعض ولا يجب أن يحيد أى شخص فى تصرفاته عن هذه القواعد. فالقانون الإدارى علم مستقل هو الآخر إلا أن هناك ارتباطاً جوهرياً بين الإدارة العامة وبين دستور الدولـــة وقانونها الإدارى إذ أن الدستور والقانون الإدارى يحكمان تـــصرفات الأفـــراد وعلى الأخص الموظفين العموميين الذين تعتمد عليهم الإدارة العامة فى أدائهـــا لمهامها فهى تعتمد على قواعد القانون الإدارى فى أدائها لوظائفها.

أما الإدارة العامة فهى نشاط يتعلق بتحقيق الأهداف العامـــة التـــى تعمـــل الأجهزة الحكومية والهيئات العامة على تنفيذها وبهذا نجـــد أن الإدارة العامـــة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالقانون الإدارى ولكنها ليست جزءا منه وإنما تحيا معـــه وتعيش فى فلكه فالإدارة العامة محكومة فـــى عملهـــا ونـــشاطها بالتـــشريعات والقوانين والقرارات التى تصدرها السلطة التشريعية فى الدولة والإدارة العليـــا بها ، كما أن العاملين (الموظفين العموميين) بالأجهزة الحكوميـــة أو الهيئـــات العامة يلتزمون بالتصرف فى حدود تلـــك التـــشريعات والقـــوانين والقـــرارات واللوائح إذ أن اختصاصاتهم وسلطاتهم توضحها اللـــوائح المختلفـــة ولا يمكـــن الخروج بأية حال عن هذه الحدود.

الإدارة العامة والإدارة الدولية :

يقصد بالإدارة الدولية ، إدارة المنظمات التى لها صفة دولية والتى لا تتبع حكومة دولة معينه بالذات ، مثال ذلك الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التابعة لها وجامعة الدول العربية ومنظمة الدول الأفريقية وغيرها. وتختلف إدارة هذه المنظمات عن الادارة العامة حيث أنها تهدف إلى خدمة المجتمع العالمى أو جزء منه مستخدمة فى ذلك امكانيات تسهم فى تقديمها دول متعددة ، ونتيجة لتعدد مصادر وامكانيات هذه المنظمات واختلاف الدور الذى تمارسه فقد اتسمت إدارة هذه المنظمات بصفات تميزها عن الادارة العامة ، ونتجت هذه الصفات من طبيعة المشكلات التى تثار فى مجال الادارة الدولية ولعل ابسط مثال على هذه المشكلات تلك المتصلة بشئون العاملين بهذه المنظمات. فهم من جنسيات وحضارات وثقافات مختلفة وتظهر بالتالى مشكلات تعاونهم ومكافأتهم ومعاقبتهم ، هذا بالإضافة إلى مشكلة ولاء كل منهم للمنظمة التى يعمل لها. فبالطبع يحمل كل منهم ولاء لدولته ومن ثم يصعب إيجاد التوافق والتعاون بينهم كفريق واحد ينتمى لمنظمة معينه ، وتزداد صعوبة ذلك عندما تحدث صراعات بين الدول التى يعمل مواطنوها فى هذه المنظمات الدولية ، فكيف يتم التعاون بينهم وينمى كل منهم ولائه لدولته لحل المشكلة الدولية أو للقيام بالأعمال العادية للمنظمة التى تحتاج إلى تعاونهم.

إن المشكلات السابقة وغيرها تمثل نماذج لما يواجه إدارة المنظمات الدولية بحيث أصبحت حقلا دراسياً مستقلا بذاته ، وان انطبق عليه كثير من مبادئ الادارة وبالذات الادارة العامة.

الإدارة العامة وإدارة المنشآت المتخصصة :

يقصد بالهيئات والمنظمات المتخصصة تلك المنظمات الدينية ، والمنظمات المهنية كالنقابات ، والمنظمات الخاصة، كالجمعيات والهيئات والأندية التى تعمل على رعاية مصالح أعضائها وأسرهم من النواحى الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ويختلف هذا النوع عن الادارة العامة ، حيث أنه لا يهدف الى تقديم لخدمـــة عامة ، بل قام بهدف خدمة فئة معينـــه بالـــذات ، ولـــذلك ســـمى بالمنظمـــات المتخصصة كما أن إدارة المنظمات المتخصصة تختلف عن إدارة الأعمال مـــن حيث كونها لا تهدف إلى تحقيق الربح أساسا وانما الى رعاية المنتمين إليها.

ولذلك فهذا النوع من الادارة يقتبس من الادارة الخاصـــة والإدارة العامـــة حسب مصلحة الفئة التى يخدمها.

وظائف الإدارة العامة

لا يوجد اتفاق بين كتاب الادارة العامة حول وظائفها ومهامها بصورة محددة ، فيرى هنرى فايول وهو من أوائل الكتاب فى الادارة أن الوظـــائف الرئيـــسية للإدارة تتمثل فى : ١- التخطيط Planning ٢- التنظـــيم Organization ٣- القيادة Command ٤- التنسيق Co-ordinate ٥- الرقابة Control ولقد اهـــتم فايول بالوظيفة الادارية وبين أهميتها بالنسبة للوظائف الأخرى، وتناول شاغلها وما يجب أن يتوفر فيهم من صفات تؤهلهم لحسن الادارة. أما سكيلر هيدســـون Scikler Hudson ، فقد عددت وظائف الادارة على النحو التالى :

١- صياغة السياسات Policy Formulation

٢- تحديد السلطة واستخدامها Securing locdticou and using Authority

٣- التخطيط Planning　　٤- التنظيم Organization

٥- وضع الموازنات Budgeting　　٦- التوظيف Staffing

٧- الإنتاج والتشغيل Operating

٨- إعداد وكتابة التقارير Reporting

٩- القيادة والتوجيه والرقابة Leading - Directing and controlling

ولكن يلاحظ أن هذه الوظائف مع أهميتها إلا أنها قد شملت بعض الوظائف الادارية بجانب وظائف المنظمات والمهام التنفيذية ومن ثم أحدثت خلطـــا بـــين وظائف الادارة ووظائف المنظمة.

ويرى لوثر جوليك Luther Gullck أن وظائف الادارة يمكن تمثيلهـــا فـــى المصطلح المشهورPOSDCORB والذى يشير إلى الوظائف السبعة التالية:

١- **التخطيط Planning** : الإعداد بخطوط عريضة لما يجب تحقيقه وأســلوب الوصول إلى تحقيق الأهداف المطلوبة من المؤسسة.

٢- **التنظيم organizing** : بناء الهيكل التظيمى الرسمى مع خطـــوط الـــسلطة والذى يتحدد من خلاله العمل عن طريـــق التقـــسيم والترتيـــب والتعريـــف ووضوح العلاقات.

٣- **التوظيف Staffing** : الاختيار والتدريب للعاملين مع إعداد مكـــان العمـــل الملائم لتحقيق الكفاءة الإنتاجية.

٤- **التوجيه Directing** : اتخاذ القرارات والقيادة بما يجب عمله ، بحيث يـــتم إعطاء الأوامر والتعليمات بشكل فعال.

٥- **التنسيق Co-ordnating** : ربط الأجزاء المكملة لبعضها مع بعض وتحقيق التناسق والتناغم فيما بينها.

٦- **التقارير Reporting** : إعداد التقارير المختـــصة بتقـــدم العمـــل ومتابعـــة الأنشطة فى جميع الإدارات والأقسام.

٧- **الموازنات Budgeting** : إعداد المتطلبات المالية السنوية ومراعاة حساباتها والرقابة على العمليات المالية.

ويمثل مدخل جوليك فى بيان وظائف الادارة العامة التركيز بصفة أساســية على ضرورة القيام بمهام محددة ، للتمكن من تحقيق أهــداف المنظمـــة وكافـــة وحداتها المتباينة ، ويؤكد هذا المدخل على مراعاة ظروف التنظيم ومتغيراتـــه وتوفير الموارد والامكانات المطلوبة وتحقيق التوازن فـــى الميزانيـــة وتعيـــين الموظفين اللازمين وتدريبهم وتنمية قدراتهم ، كما يؤكد على ضرورة حفـــزهم المرؤوسين لبذل الجهد وقياس الإنتاج وتقييمه.

إن تأكيد نظام "جوليك" على الوظائف التى تضطلع بها الادارة يعـــد مفيـــداً للغاية ، بحيث يمكن الاستعانة به فى وصف وشرح الفكـــر الادارى المعاصــــر وممارسته ، وذلك لأن المجتمع قد قام بتحديد اهتمامه بالاقتصاد وتحقيق الكفاءة وكذلك السيطرة ومراعاة التصرفات الحكومية ، فكلما زادت فعاليـــة المـــديرين العموميين فى أداء وظائفهم الادارية فى أقسامهم الادارية الحكوميـــة ، إقتربـــت الحكومة من تحقيق أهدافها السياسية ، ومن هنا فإن أهمية الادارة الجيدة التـــى تتوخى الصالح العام ، لا تقل أهمية عن القيادة السياسية الجيدة.

ولقد قدم معظم الباحثين فى مجال الادارة العامة إطاراً لوظائف المدير فـــى مستوى الادارة العليا ، أو عند أعلى مستوى تنظيمى محلى أو مركـــزى يمكـــن سردها فى الوظائف التالية (حميد : ١٩٩٣ ، ٢٨ - ٣٣) : ١- تقرير السياسة الإدارية. ٢- تحديد تفصيلات الهيكل التنظيمى. ٣- تنسيق التنظيم. ٤- تعيـــين الأفراد. ٥- الرقابة على الإدارة المالية. ٦- الرقابة والإشراف على الأنـــشطة الإدارية المختلفة. ٧- الإشراف على العلاقات العامة والمشاركة فيها.

وفيما يلى نبذه عن كل وظيفة من تلك الوظائف :

(١) تقرير السياسة الإدارية :

تقوم السلطة التشريعية عادة بالتصديق على الأهداف العامة للدولة والسياسات الرئيسية اللازمة لتحقيقها ، وذلك فى شكل إطار عام. إلا أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب تحديد السياسات التفصيلية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والسياسات العامة المحددة من قبل القيادة السياسة.

تقوم أجهزة الإدارة العامة بوضع السياسات التفصيلية التى تحكم أداء الأنشطة المختلفة ، التى يتم إعتمادها من الرئيس الأعلى للتنظيم الإدارى للدولة (رئيس الحكومة أو الدولة حسب النظام السياسى المتبع). كما أن تنفيذ هذه السياسات يتطلب إصدار تعليمات أو أوامر أو قرارات مختلفة من المستويات الإدارية المختصة (رئيس الحكومة – الوزير – وكلاء الوزارة – مديرو العموم) ، تكون بمثابة قواعد مرشدة للقائمين بعملية تنفيذ الأهداف العامة للدولة.

ولذلك فإن وجود هذه السياسات التفصيلية والتعليمات والأوامر والكتب الدورية التى تفسر السياسة وترشد المنفذين تساعد أعضاء الإدارة العامة الذين يتولون الإشراف على التنفيذ فى أداء أعمالهم بشكل متناسق ودون خروج عن الإطار العام الذى تحدده القيادة السياسية والتشريعية لبلوغ الأهداف العامة للدولة.

٢- تحديد تفصيلات الهيكل التنظيمى :

يحدد المشرع الأقسام الرئيسية فى التنظيم الإدارى للدولة مثل الوزارات والمصالح والهيئات العامة واللجان الرئيسية. أما الأقسام التفصيلية فتترك للرئيس الأعلى فى التنظيم أو من ينوب عنه طبقاً للسلطة التى يخولها لمساعديه ، وعادة ما يخول للوزراء سلطة تحديد القطاعات والمصالح والأقسام والوحدات داخل

الوزارة ، على أن يتم إعتماد التنظيم النهائى لكل وزارة من الـــرئيس الأعلـــى للتنظيم (رئيس الحكومة أو رئيس الدولة) ، أما الأجهزة المعاونة واللجان اللازمة لمواجهة مواقف خاصة عادة ما يتم تحديدها بواسطة الرئيس الأعلى للتنظيم.

كما يقوم الرئيس الأعلى للتنظيم الإدارى للدولة بتحديد إجراءات وطريقـــة أداء الخدمات العامة ، فى حدود الإطار العام الـــذى تحـــدده القيـــادة الـــسياسية والتشريعية ، ومن الطبيعى أن الخدمات العامة اللازمة للجمهور تحتاج لأنشطة معينة تختلف باختلاف نوع الخدمة المطلوب تقديمها لأفراد المجتمع ، وعادة ما يطلق على هذه الأنشطة بالأنشطة الوظيفية.

(٣) تنسيق التنظيم :

يؤدى تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل فى التنظيمات الحديثـــة ، إلـــى تخصص كل قسم من أقسام التنظيم فى وظيفة محددة ، ويتولى الأداء منفرداً عن الأقسام الأخرى ، إلا أن هذا الأسلوب لا يحقق التكامـــل والتناســـق فـــى الأداء اللازمين لبلوغ الأهداف العامة للتنظيم ، لذلك أصبحت عمليـــة التنـــسيق مـــن الوظائف الضرورية فى العمل الإدارى بما يحقق روح الفريق والتكامـــل فـــى الأداء للأهداف العامة ، على الرغم من إفتراض وجود التنسيق عندما يتم وضع التنظيم الإدارى. إلا أن تحقيق الفعالية فى ذلك يتطلب جهد خاص من الـــرئيس الأعلى للتنظيم لأحد من الصراعات بين الجماعات المختلفة ، والحد من التنازع على الاختصاصات والتضارب فى الأداء ، بما يحقق التكامل المطلوب فى الأداء لبلوغ الأهداف العامة للتنظيم الإدارى للدولة بأعلى درجة من الفعالية والإنجاز

(٤) تعيين الأفراد :

يعد الرئيس الأعلى للتنظيم مسئولا عـــن نتـــائج أداء أعمـــال المـــساعدين والمشرفين على الأقسام الرئيسية ، وطالما كان مسئولا عن النتائج النهائية فيجب أن يكون له حرية التعيين أو الاستغناء عن معاونية ولكن هذا المبـــدأ يـــصعب تطبيقه بنفس الشكل فى التنظيم الإدارى للدولة فى العصر الحديث لضخامة عدد العاملين به ، ولذلك عادة ما تنشأ أجهزة متخصصة للخدمة المدنية مثل الجهـــاز المركزى للتنظيم والإدارة والمحاسبات والإحصاء ، والقوى العامة وتتولى مهمة ترشيح الراغبين فى العمل الحكومى ، بمراعاة للشروط التى تحـــددها قـــوانين العاملين ، ولكن هذه الأجهزة ليست لها سلطة التعيين فـــذلك متـــروك للـــسلطة المختصة.

٥- الرقابة على الإدارة المالية :

يخول للرئيس الأعلى للتنظيم الإدارى للدولة – رئيس مجلـــس الـــوزارء – سلطة واسعة فى النواحى المالية فى الحكومات الحديثة ، باعتبـــار أن الـــرئيس الأعلى للتنظيم لديه القدرة على تحقيق التوازن بين الإيـــرادات والمـــصروفات العامة اللازمة لمواجهه احتياجات النشاط الحكومى فى المـــستقبل ، وهـــذا مـــا يصور فى شكل موازنة ، لذلك تقوم الحكومة بإعداد الموازنة العامة للدولة ، ثم يتم إعتمادها من السلطة التشريعية ، ولا يجوز للسلطة التشريعية تعديلها إلا بعد موافقة الحكومة.

٦- الرقابة والإشراف على الأنشطة الإدارية المختلفة :

إن مهمة الرئيس الأعلى للتنظيم ليست تحقيق الأهداف العامة للدولة وتقـــديم الخدمات العامة للجمهور نفسه ، وإنما يستعين بالمرؤوسين لتحقيق تلك الأهداف، ولذلك فإن نجاح المرؤوسين فى تحقيق الأهداف المحدودة يتوقف على كفـــاءتهم من ناحية ، ووضوح الأهداف والسياسات والإجراءات اللازمـــة لبلـــوغ تلـــك

الأهداف من ناحية أخرى ، لذلك يقـوم الـرئيس الأعلـى للتنظـيم بالتوجيـه والإشراف على عمل مرؤوسيه وتشجيعهم على تحقيق الأهداف المنشودة ، وفى نفس الوقت يقوم بمتابعة نتائج التنفيذ وتقييم النتائج النهائية لأداء الأعمال ، بمـا يساعد على محو الإسراف فى الأداء وبلوغ الأهداف المحـددة بأحـسن كفايـة ممكنة.

٧- الإشراف على العلاقات العامة والمشاركة فيها :

تعتبر مسئولية الإدارة العامة مسئولية عامة قبل الشعب سواء بطريق مباشر أو غير مباشر ، نظراً لأن مهمتها الرئيسية تقديم الخدمات العامة التى تهم غالبية فئات الشعب وتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع ، وهذا يفرض على الإدارة العامة تدعيم الجهود بما يحقق الفاعلية للإدارة وتعظيم الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع.

إن مهمة الرئيس الأعلى للتنظيم الإدارى للدولة أن يمد الشعب ، بالمعلومات عن الأهداف الحكومية والأنشطة التى تمارسها لبلوغ تلك الأهـداف والخطـط والبرامج اللازمة لذلك ، كما يجب أن تتحقق وحدة الفهم بين الشعب والحكومة ، وإزالة سوء الفهم إن وجد بما يحقق التعاون بينهما. كما أن من واجبه أن يشرح أهداف وبرامج الإدارة العامة ويدافع عنها إذا كان هناك عدم وضـوح أو لـبس لدى فئات الجمهور.

مناهج دراسة الادارة العامة

عرفت الادارة العامة منذ قرون عديدة ، ويبدو وذلك واضحا مـن كتابـات وبحوث وممارسات السابقين ، ويمكننا تلمس ذلك من التنظيم الادارى للدولـة ، والسياسات الاقتصادية والإجتماعية ، وتنظيم العمليات الحربية وعلاقات الأقاليم بالدولة ، ونظراً لارتباط الادارة العامة وتداخلها بالعديد من المجالات وميـادين

المعرفة فقد تنوعت مداخل دراستها ، ومن بين تلك المداخل أو كما يطلق عليها البعض مناهج دراسة الادارة العامة ما يلى.

١ - المنهج الإدارى (الوظيفى)

يعتمد هذا المنهج فى دراسة الإدارة العامة على وظائف الإدارة وعناصـــر العمل الإدارى المطلوبة لأى نشاط إنسانى لتحقيق أهداف معينه.

يساعد تفهم وظائف الإدارة العامة وعناصر العمل الإدارى فى زيادة فعالية عمل الإدارة العامة ، عن طريق الإستفادة من الأساليب العلمية المتطـــورة فـــى مجال التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وتنمية الكفايات ، وبالرغم من عـــدم إتفاق المفكرين على قائمة بوظائف الإدارة العامة إلا أن هناك عددا من الوظائف يوجد شبه إتفاق عليها مثل وظيفة التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.

يقصد بالتخطيط توقع ماذا سيكون عليه المستقبل والاستعداد لهذا المـــستقبل من خلال القيام بالاختيار الرشيد للبديل الأفضل مـــن بـــين مجموعـــة البـــدائل للوصول إلى الأهداف بأحسن كفاءة ممكنة .ويرتبط التنظيم بمجموعات الأعمال التى يترتب عليها تحديد الواجبات والمسئوليات ونطاق العمل لكل عـــضو فـــى التنظيم وتحديد خطوط السلطة والاتصال ، ومراكز المسئولية واتخاذ القـــرار ، وتحديد العلاقات بين الأفراد.ويقصد بالتوجيه وبتنمية الكفاءات مجموعة الأعمال الخاصة بالاتصالات والقيادة والإشراف والاختيار والتدريب. أما وظيفة الرقابة فتهتم بمقارنة النتائج الفعلية بالنتائج المقدرة أو المخططة وتحديـــد الانحرافـــات وتحليلها لأجل اتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح مسارات التخطيط أو التنفيذ.

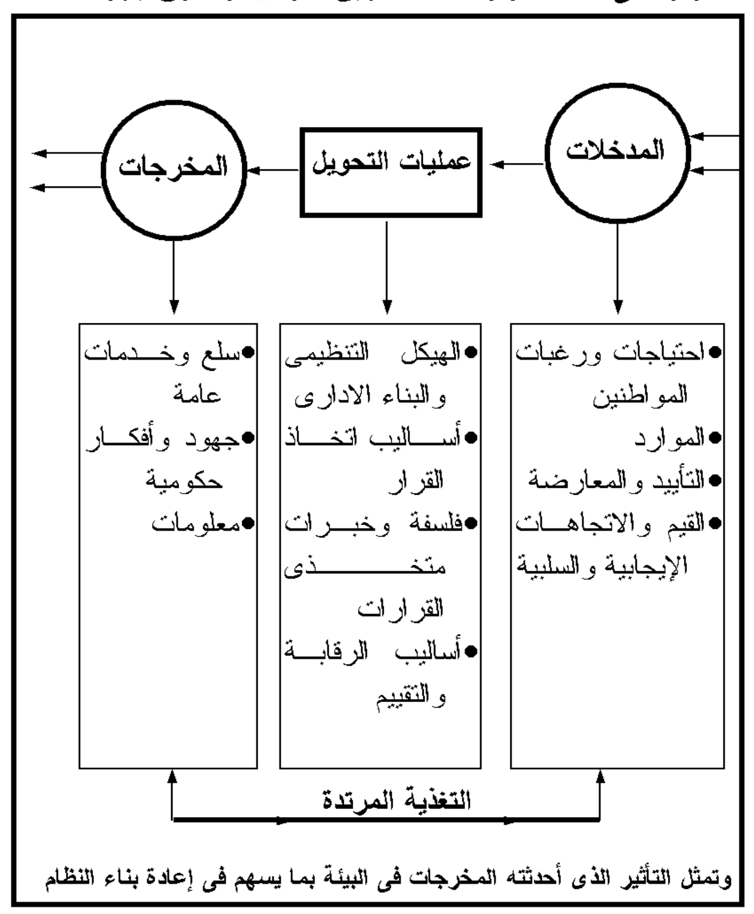
٢- منهج النظم :

طبقاً لهذا المنهج ، ينظر المنظمة الحكومية باعتبارها جــزءاً مــن النظــام الادارى للدولة تتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التى توجد فيها ، وفى نفس الوقت فإن هذه المنظمة تصدر قرارات تمارس تصرفات لها تأثيرها على نفــس البيئـــة ، وطبقاً لهذا المنهج فإن النظام الادارى يتكون من العناصر الموضحـــــة بالشكل رقم (١/٤).

وتتكون المدخلات من المطالب والتأييد والموارد والعقوبات والضغوط التى تؤثر فى المنظمة الحكومية التى تعمل يعتبر جزءاً من النظـــام الإداري الكلـــى للدولة. أما المخرجات فتتكون من القرارات والسياسات والمـــوارد والمعلومـــات والتصرفات الأخرى التى تنتجها المنظمة الحكومية. بالإضافة إلى ما سبق هناك أيضاً التغذية العكسية والتى تعنى كيفية تأثير المخرجات فـــى المـــدخلات عـــن طريق إعطائها شكلاً معيناً أو طبيعة معينة.

الشكل رقم (١/٤)

الإدارة العامة كنظام متكامل



تتمثل فكرة هذا المنهج فى أن المدخلات الناشئة من البيئة تؤثر فى التنظـــيم الادارى وتحدد اتجاه عملياته ، وهذه المدخلات تتكون من المطالـــب الخاصـــة بالمجموعات المختلفة من الأفراد الذين تربطهم مصالح بهـــذا التنظـــيم ، كمـــا تتضمن أيضاً التأييد والموارد والعقوبات وطرق الضغط التى قـــد تهـــدف إلـــى التأثير على القرارات التى تصدرها المنظمة الحكومية وتقوم المنظمة باســـتقبال هذه المدخلات من البيئة المحيطة ثم تتخذ سلوكاً معيناً يتـــأثر كليـــاً أو جزئيـــاً بطبيعة وكثافة وقوة المدخلات المذكورة ، ويأخذ هذا السلوك شـــكل مخرجـــات معينه تتكون من القرارات التى يصدرها والسياسات التى يطبقها والموارد التـــى ينتجها والمعلومات التى يعلنها وسائر التصرفات الأخرى.

إن منهج تحليل النظم ، وهو من المداخل الحديثة فى دراسة الإدارة العامـــة يمكن أن يفيد كثيراً فى فهم المحيط العام الذى يؤثر فـــى التنظيمـــات الاداريـــة خصوصاً فيما يتعلق بتأثير المطالب والضغوط والامكانيات والتأييد الخارجى من مصادر أخرى أو تنظيمات الحكومة عند أداء وظائفها ، ومع ذلك فإن اســـتخدام هذا المنهج يتطلب الإلمام بالاعتبارات التالية :

١- إن جميع المؤثرات فى التنظيم الادارى يجب النظر إليها باعتبارها مدخلات ومن الناحية العلمية فإن الكثير من هذه المؤثرات تتكون من قوى ومخـــاطر مختلفة ، وللأسف فإن الأبحاث والكتابات الادارية لا تتعرض لهذا النوع من المؤثرات بالتحليل الكافى على الرغم من مدى خطورته وقوة تأثيره علـــى الاتجاه الذى تسلكه التنظيمات الحكومية. وبمعنى آخر فإن هذا المنهج يأخذ فى الاعتبار تأثير المدخلات المرتكزة على أساس شرعى أو قانونى فقـــط ، أما المدخلات غير الشرعية فليس لها مكان فى هذا التحليل.

٢- إن منهج تحليل النظم ، وقد لا يوضح طبيعة العلاقة بين أحد المدخلات وأحد المخرجات ، وبمعنى أوضح لا يدلنا على كيفية ما إذا كـــان قـــرار معـــين أصدره التنظيم (وهو فى هذه الحالة أحد المخرجات) كان السبب فى إصداره

ضغط معين أو مطلب معين (أى أحد المدخلات المعينة) وهذه المعرفة ضرورية لإظهار الأسباب الحقيقية التى تملي على تنظيم معين قراراً معيناً إلى اتخاذ تصرف من نوع ما.

٣- لا يوضح القوى الداخلية للتنظيم الادارى أو النفوذ النسبى لتلك القوى فى عملية إصدار القرارات داخل التنظيم ، وهذا يعنى الافتراض بأن جميع القوى داخل التنظيم تكون على اتفاق تام على كيفية إدارته وتوجيهه والقرارات التى يجب أن يصدرها. أو بمعنى آخر يعطينا هذا المنهج وزناً كبيراً للمدخلات والمخرجات ، ولكنه يهمل عملية التفاعل الداخلى للتنظيم الذى يستقبل هذه المدخلات فى شكل قرارات أو تصرفات معينه.

٣- المنهج القانونى :

يعد المنهج القانوني من أقدم المناهج فى دراسة الإدارة العامة نظراً للعلاقة الوثيقة بين الإدارة العامة والسلطة التشريعية فى الدولة ولأن معظم الكتاب الأوائل فى الإدارة العامة من علماء السياسة.

ويركز المنهج القانونى على دراسة الإدارة العامة من خلال مجموعة القوانين والالتزامات التى يحددها الدستور وما يتبعها من قرارات تنفيذية ومساءلة قضائية تحكم العمل العام ، وعلى ضوء دراسة هذه التشريعات يمكن فهم وتحليل الأنشطة التى تقوم بها الإدارة العامة.

يفيد هذا المنهج فى فهم علاقة السلطة التشريعية بالإدارة العامة ، ودورها فى تحديد الإطار العام للعمل الإداري.

٤- المنهج الهيكلي أو الو صفى

تأثر هذا المنهج بمبادئ الإدارة العلمية كما أوردها العديد من باحثى الإدارة الأوائل أمثال فردريك تايلور وهنرى فايول وغيرهم ويركز هذا المـــنهج علـــى دراسة الهيكل التنظيمى وإدارة الأفراد والرقابة المالية والقانونية على وحـــدات ومنظمات الإدارة العامة.

ويهتم هذا المنهج بدراسة الخريطة التنظيمية للدولة من حيث عدد المستويات الإدارية والسلطات والمسؤوليات المحددة لكـــل مـــستوى ، والوظـــائف التـــى يباشرها، والعلاقات بين الوظائف ، والعلاقات بين المستويات ، ونـــوع ومـــدى السلطة المخصص لكل منها ، وكيفية تسلسل القرارات.

وعلى الرغم من إيجابية هذا المدخل خصوصاً فيما يتعلق بمعرفـــة الهيكـــل التنفيذى للدولة ، والمستويات التى يتكون منها ، وطبيعة العلاقات الرسمية بينها، وسهولة معرفة المواطنين لمن المسؤول عن مـــاذا مـــن الأعمـــال والخـــدمات الحكومية ، إلا أن هناك العديد من الانتقادات التى وجهت إليه من بينها :إعتبـــار الهيكل التنظيمي والإداري للدولة هيكل مثالي. وإهمال الارتباط بـــين الهيكـــل التنظيمى وبين البيئة الخارجية وعلاقات التأثير المتبادلة بينهما. بجانب إهمـــال كل ما يتعلق بالتنظيمات غير الرسمية والجماعات غير الرسمية.وأخيرا النظـــر إلى عملية اتخاذ القرارات من جانبها الرسمى فقط ، وبذلك فإنـــه يهمـــل تـــأثير وضغوط ومناورات جماعات المصالح فى المجتمع.

(٥) المنهج الإجتماعى :

يعتمد هذا المنهج على الجانب الإجتماعى ودراسة تصرفات الأفـــراد فـــى التنظيم ، لذلك كان لنشاط علماء الإجتماع والباحثين فى علم النفس وعلم الـــنفس

الادارى أثر هام فى تقديم إضافات جوهرية لتوضيح تــصرفات الأفــراد فــى المنظمة والأسباب التى تدعوهم للتصرف بطريقة معينة.

وكان أبرز ما يميز هذا المنهج ظهور المدرسة السلوكية ومــا قدمتــه مــن إضافات جديدة لفهم التصرفات الإنسانية فى الأجهزة الادارية المختلفة. وما يفعله علماء الإجتماع نحو الاهتمام باختبار الأفراد وتــوجيههم وتحليــل تــصرفاتهم والتوفيق بين رغباتهم وصالح العمل.

(٦) المنهج السلوكى :

أسهم كتاب علم النفس وعلم الاجتماع فى تنمية هذا المنهج من خلال تحليلهم لأداء وسلوك المنظمات الادارية العامة والخاصة على حد سواء ، ويبنــى هــذا المنهج على أساس أن التنظيم الادارى ما هو إلا تجمع انسانى يكون فيه الأفراد القوة الديناميكية المحركة للتنظيم والتى تؤثر فى كفاءته أو ضــعفه ، وبالتــالى نهوضه بالمسؤوليات الواقعة على عاتقه. معنى ذلك أنه بينمــا اهتمــت معظــم المداخل الأخرى بالتركيز على المجال المناسب لنشاط الادارة العامة وما يجــب أن يكون عليه الشكل التنظيمى للجهاز الادارى فى الدولة ، فان هــذا المــدخل يركز اهتمامه على سلوك الأفراد وتصرفاتهم داخل المنظمة.

ويرى البعض أن هذا المنهج يأخذ فى الاعتبار العديد من النواحى وهى :

١- الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذى تؤثر به القيم فى ســلوك أى منظمــة حكومية على أساس أن القيم تعد من بين المؤشرات الأساسية والمحــددات الجوهرية للسلوك التنظيمى.

٢- النظر إلى التنظيم على أنه مؤسسة اجتماعية تــؤثر وتتــأثر بجــو البيئــة الاجتماعية الذى يحيط بها.

٣- النظر إلى عملية اتخاذ القرارات على أنها احدى الدعامات الأساسية الهامــة في أى تنظيم حكومى.

٤- الإقرار بأن هناك دوافع إنسانية أساسية تؤثر فى سلوك الأفراد بالتنظيمــات الحكومية ، وبالتالى فان النظر الى الاحتياجات والتطلعات النفسية لهــؤلاء الأفراد وبشئ من التعاطف والتجارب.

لقد تركت الإسهامات السلوكية آثارا لا يمكن إنكارها على مــضمون الادارة العامة فى المجتمعات المختلفة. ولعل إبراز أهمية العامــل الانــسانى والنظــام الاجتماعى يكون كافيا للتدليل على الأفاق الجديدة التــى أضــافتها الإســهامات السلوكية الى علم الادارة العامة.

(٧) المنهج البيئى :

يهتم هذا المنهج بدراسة وتحليل نشاط الإدارة العامة من خلال فهم عوامــل البيئة المحيطة بهذا النشاط ، فالمؤسسات الحكومية لا تعمل فى فراغ ولكن داخل بيئة تحكمها عوامل وأوضاع سياسية وتشريعية واجتماعية وثقافية واقتــصادية وعادات وتقاليد ومعتقدات تكونت نتيجة أحداث ومؤثرات داخلية وخارجية عبر فترات تاريخية طويلة وفى الواقع فإنه يصعب تفسير وتقيــيم النــشاط الإدارى الحكومى فى أى دولة ما لم تتم دراسة مختلف العوامل البيئية الحاكمة فى هــذه الدولة حيث أنه كلما انسجم النظام الإدارى مع العوامل البيئية السائدة وســايرها كلما كانت فعالية أكبر.

ويهتم هذا المنهج أيضاً بدراسة وتحليل نشاط الإدارة العامة من خلال مقارنة نماذج دولية مختلفة ببعضها ، حيث أن أصول دراسة الإدارة العامة تكمن فــى

مقارنة الأنظمة الإدارية فى الدول ببعضها البعض لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف بينها بغرض الوصول إلى التصميم الإدارى المناسب لكل دولة بما يتفق مع إمكانياتها واحتياجاتها وقدرات الأفراد فيها بما يسهم فى تطوير أنظمة الإدارة العامة فى مختلف الدول.

هناك عدة عوامل أسهمت على انتشار هذا المنهج من بينها :

١- التقدم السريع فى وسائل المواصلات البرية والبحرية والجوية وغيرها مما يسمح بانتقال الخبراء من دولة إلى أخرى بسهولة وسرعة
٢- نمو ظاهرة تبادل الخدمات والخبرات بين مختلف الدول.
٣- الدور الذى تقوم به المؤسسات الدولية مثل الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها والبنك الدولى للإنشاء والتعمير والصندوق العربى للإنماء والمنظمة العربية للعلوم الإدارية.

مما تقدم وبعد استعراض المناهج المختلفة لدراسة الإدارة العامة يمكن القول بأن المنهج الملائم الذى ينبغى إتباعه هو المهج المركب الذى يجمع بين المناهج المختلفة لدراسة الإدارة العامة لأنه مزج المناهج السابقة وذلك للمبررات الآتية :

أ- عدم وجود منهج واحد متكامل يفى وحده بدراسة الإدارة العامة وتفسيرها والإلمام بكل العمليات التى تتضمنها والعوامل المؤثرة فيها وبالتالى فإن الاعتماد على منهج معين يعنى التركيز على جانب واحد وإهمال الجوانب الأخرى أما الاعتماد على المنهج المركب فيعطى نظرة شمولية للإدارة

العامة، خاصة وأنها تتضمن أبعاد قانونية وتنظيميــة وإداريــة وســلوكية وبيئية.

ب- إن دراسة منهج واحد دراسة متخصصة متعمقة لا يفضل أن يتم فى مرحلة الدراسة الجامعية الأولى.

جـ- أن المناهج المذكورة ذات صلة وثيقة بالإدارة العامة بحيث يصعب فى هذه المرحلة تفضيل أحدها على الآخر ، فالإدارة العامة لا يمكن فـصلها عــن مبادئ علم الإدارة ما لا يمكن النظر إليها بمعزل عن الإطار القانونى للدولة والفكر السائد فيها وهكذا.

د- إن الأخذ بالمنهج المركب يوسع خلقية الدارس فى حقل الإدارة العامة ، ويتيح له المفاضلة فى دراساته المستقبلية إذا رغب فى التخصص الدقيق.

هـ- يسهم الأخذ بهذا المنهج فى تكوين نظرة متكاملة لدى الطالب والممــارس مما يساعده فى شمول النظر وتكوين الرأى الصائب حــول مــا تمارســه المنظمات العامه والإدارات الحكومية ، وحقوق الموظف العام وواجباتــه. ولهذا فإن المنهج المركب هو المتبع فى هذا المرجع.

الفصل الثاني

أثر العوامل البيئية على الإدارة العامة

✍ بنهايـــة هــذا الفــصل يمكنــك عزيــزى القـــارئ الإلمـــام بالموضوعات التالية :

- كافة العوامل والمتغيرات المؤثرة على إدارة وتنظيم المنظمات العامة وخاصة :
  - ✓ العوامل السياسية.
  - ✓ العوامل الإقتصادية.
  - ✓ العوامل الإجتماعية والثقافية.
  - ✓ العوامل التكنولوجية.
  - ✓ العوامل الدولية.
- المؤثرات البيئية على الإدارة العامة في جمهورية مصر العربية.

µ

تعمل نظم الإدارة العامة فى ظل عوامل ومتغيرات بيئية متعددة ، ومن ثـم فهى تؤثر وتتأثر بها فى نفس الوقت. وبقدر ما يكون التعاون والتكامل والانسجام بين نظام الإدارة العامة السائد وعوامل ومتغيرات البيئـة سياسـيا واقتـصاديا واجتماعيا ... بقدر ما يكون تحقيق الأهداف التى يسعى إليها المجتمع.

ومع تعدد وتنوع العوامل التى تؤثر فى الإدارة العامة وتداخلها فإنه يصعب تحديد الآثار الناتجة عن كل منها على حدة ، وباعتبار منظمات الإدارة العامـة جزءاً لا يتجزأ من البيئة تؤثر فيها وتتأثر بها. فقد يكون تأثير البيئة إيجابياً على منظمات الإدارة العامة وحينئذ يبدو فى شكل فرص متاحة ونقاط قوة ، أمـا إذا كان التأثير سلبيا وأنه يظهر فى صورة قيود ومخاطر ومعوقات تفرضها البيئـة على منظمات الإدارة العامة بجانب ما تتسم به الأخيرة من نقاط ضعف.

ويتناول هذا الفصل عرض الموضعين التاليين :

- **العوامل والمتغيرات المؤثرة على إدارة وتنظيم المنظمات العامة.**
- **المؤثرات البيئية على الإدارة العامة فى جمهورية مصر العربية.**

وفيما يلى نعرض لكل موضوع منهما على النحو التالى :

العوامل والمتغيرات المؤثرة على إدارة وتنظيم المنظمات العامة :

تتأثر الإدارة العامة فى كل دولة تأثراً كبيراً بالعوامل البيئية وكافة المتغيرات المحيطة بها والتى تتدخل فى تشكيلها وتحديد منهجها ، ومن أهم تلك العوامل ما تفرضه متغيرات البيئة السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية والثقافية ، والتكنولوجية والحضارية والجغرافية. ويوضح الشكل رقم (٢/١) أهم العوامل والمتغيرات المؤثرة على الإدارة العامة. وفيما يلى نلقى الضوء على كل عامل من تلك العوامل بشيء من التفصيل.

العوامل السياسية :

تتمثل العوامل السياسية فى كافة القوى السياسية التى تؤثر على أجهزة الإدارة العامة وتتفاعل معها وينشأ بينهما علاقات تأثير متبادلة ، ويمكن دراسة أهم العوامل السياسية المؤثرة على الإدارة العامة من خلال تناول النقاط التالية :

١- درجة الاستقرار السياسي. ٢- أيدولوجية الفكر السياسى للدولة.
٣- شكل الدولة وتكونيها. ٤- نظام الحكم. ٥- المشاركة السياسية.

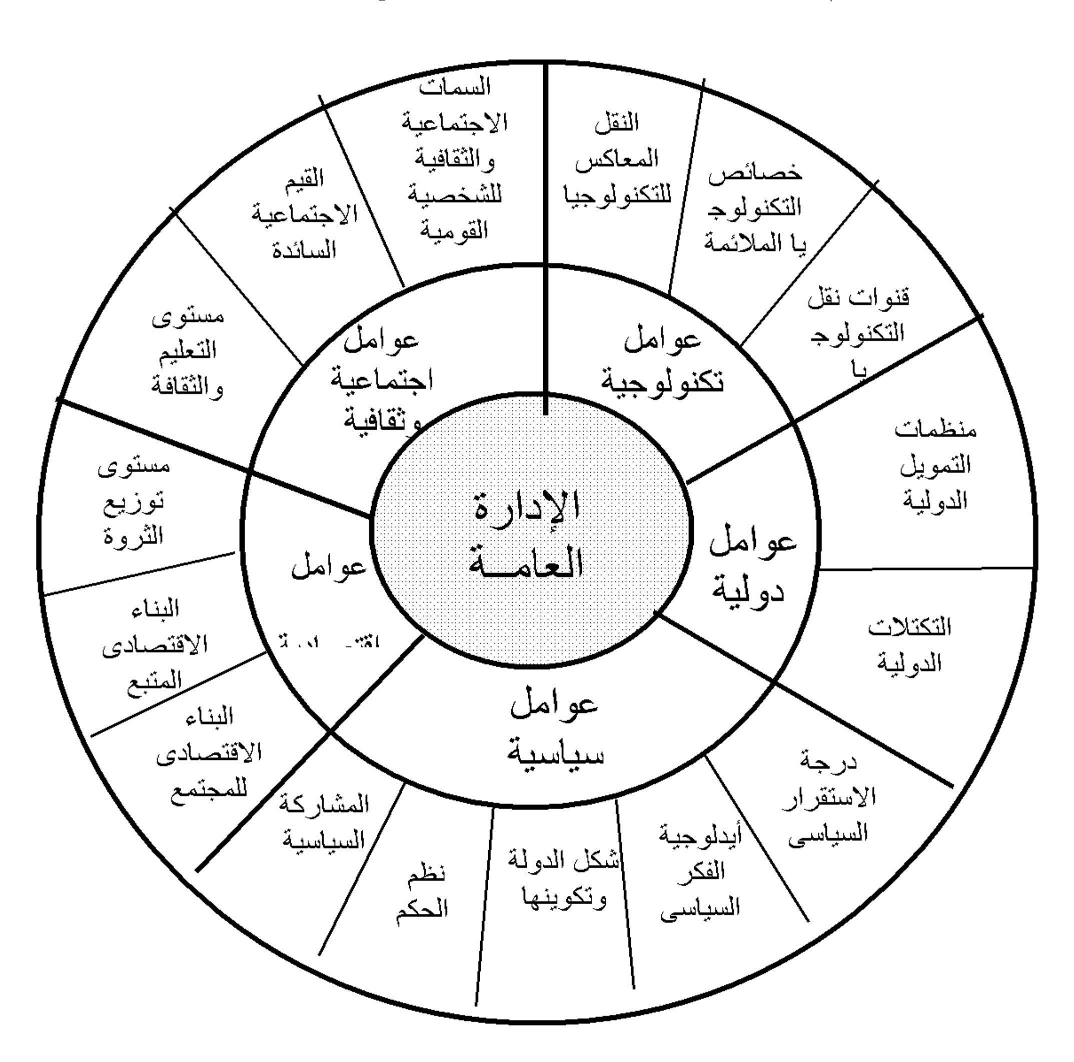
وفيما يلى نعرض بالدراسة والتحليل لكل عامل من تلك العوامل :

أولاً : الاستقرار السياسى :

يعد الاستقرار السياسى أمرا ضروريا لنظم الحكم القائمة ، فعدم الاستقرار السياسى تبعا لتعدد القوى المتصارعة على السلطة ينعكس على عدم استقرار سياسة الدولة من كافة النواحى تبعا للأيدلوجية التى تقوم عليها كل من هذه الجهات المتصارعة كالأحزاب السياسية مثلا كما يترتب عليه شغل المناصب الرئيسية فى الدولة من وزارات ومصالح حكومية ووحدات الإدارة المحلية بالمواليين للسلطة الحاكمة من حزب أو قوة معينة وبالتالى اختيار معاونيهم ممن يؤمنون ببرامجهم وأهدافهم.

شكل رقم (٢/١)

أهم العوامل والمتغيرات البيئية المؤثرة على الإدارة العامة



وغالبا ما يترتب على تداول سلطة الحكم بين عدة أحزاب متعددة اختلافاً فى الأهداف العامة ، والسياسات العامة ، والبرامج العامة ، وقد يكون هذا الاختلاف شاملا لكافة أركان الدولة ووظائفها ، وقد يقتصر فقط على بعض هذه الوظائف.

ثانياً : أيدولوجية الفكر السياسى للدولة :

تتأثر منظمات الإدارة العامة من حيث تنظيمها واختصاصاتها بالفلسفة التى تعتنقها السلطة السياسية الحاكمة بشأن تحديد وظيفة الدولة. حيث يمكن التفرقة بين حالتين ، أولهما : أنه عند رغبة السلطة السياسية إحداث تغيرات واسعة فى البنيان الاجتماعى والاقتصادى للمجتمع فان ذلك يقودها إلى أن تعهد إلى منظمات الإدارة العامة بسلطات واسعة تمكنها من التدخل بصورة ملموسة فى مجالات النشاط المختلفة ، بما فى ذلك أوجه النشاط الخاص. وفى ظل هذا المفهوم ، فإن منظمات وأجهزة الإدارة العامة عندما توازن بين ضرورة إنجاز مهمتها وحماية الحقوق والحريات الفردية ، قد تعمد إلى التضحية بهذه الأخيرة وثانيهما ، على العكس من ذلك ، فانه عندما تقتنع الدولة بإحداث تطور تدريجى هادئ فى البنيان الاقتصادى والاجتماعى ، أو تترك هذا التطور لتفاعل وتوازن القوى الاقتصادية فى المجتمع ، فإنها ستضيق اختصاصات الإدارة العامة بصورة ملحوظة ، وفضلا عن ذلك فأنها ستصبح أكثر حرصا فى نشاطها على الالتزام الكامل باحترام الشريعة.

ثالثاً : شكل الدولة وتكوينها :

يقصد بالدولة جماعة من الأفراد (الشعب) استقروا على إقليم معين ويخضعون لسلطة حاكمة ذات سيادة ، وتتمثل أركان الدولة فى ثلاثه أبعاد هى :(١) جماعة الأفراد (٢) الإقليم (٣) السلطة الحاكمة (الحكومة).

ويمكن القول بصفة عامة أن الدولة تنقسم إلى نوعين دولة موحده (بسيطة)، وأخرى مركبة.

❑ **الدولة الموحدة (البسيطة)** : حدد البعض الخصائص المميزة للدولة الموحدة على النحو التالى :

١- **تنظيم السلطة السياسية** : تكون السلطة واحدة ، والأجهزة الحكومية واحدة ، تتولى جميع الوظائف العامة التى تستمدها من دستور واحد ، يسرى على جميع أجزاء الدولة.

٢- **جماعة الأفراد (الشعب)** : يمثل أفراد الدولة وحدة متجانسة ، ويخضعون لأنظمة واحدة.

٣- **الإقليم** : يكون إقليم الدولة وحدة واحدة ، تخضع فى جميع أجزائها لنفس السلطات الحكومية ، دون النظر للفوارق المحلية أو الإقليمية بين الأجزاء المختلفة.

توضح الخصائص السابقة ، أن الدولة الموحدة تظهر كوحدة واحدة من الناحيتين الخارجية والداخلية ، فالشؤون الخارجية تديرها هيئة واحدة ، وبالمثل فإن وحدة النظام السياسى الداخلى تعتبر صفة مميزة لها. ويقصد بالنظام السياسى الداخلى وجود دستور واحد يغطى جميع أنحاء الدولة. وبالمثل فإن سلطة التشريع واحدة تباشر مهامها على إقليم الدولة ككل. والسلطة التنفيذية تعتبر أيضاً واحدة يخضع لقوانينها وقراراتها جميع أفراد الدولة. ونفس الشئ يقال بالنسبة للسلطة القضائية الواحدة التى يلجأ إليها جميع أفراد الدولة للفصل فى منازعاتهم ويطلق على الوضع السابق اصطلاح "المركزية السياسية".

وينبغى ملاحظة أن كون الدولة البسيطة الموحدة مركزية تشريعياً وتنفيــذياً وقضائياً. لا يعنى ضرورة كونها ديكتاتورية ، حيــث لا يوجــد ارتبــاط بــين المركزية السياسية وبين كون الدولة ديكتاتورية أو ديموقراطية. ومن ثم ، يمكن أن تأخذ الدولة البسيطة الموحدة شكل الدولة الديموقراطية أو الديكتاتورية.

❑ **الدولة المركبة** : تقوم الدولة المركبة على أساس الاتحاد بين عدد من الدول أو الدويلات أو الولايات بحيث يخضعها هذا الاتحاد لسلطة واحدة. ونظــراً لعدم وجود نمط واحد لتوزيع السلطة السياسية بين الدول أو الولايات المكونة للاتحاد ، فإن هناك عدداً من صور الاتحاد تتباين من حيث القوة والضعف.

ويمكننا التمييز بين الأنواع التالية من أشكال الاتحادات : (على الــشريف : ١٣١) (١) الاتحاد الشخصى. (٢) الاتحاد التعاهــدى. (٣) الاتحــاد الفعلــى. (٤) الاتحــاد المركزى. وفيما يلي نبذة عن كل نوع منها :

أ- **الاتحاد الشخصى** : يقوم هذا الاتحاد بين دولتين أو أكثر ، تستقل كــل دولــة تماماً عن الدول الأخرى داخلياً وخارجياً. ويكون لكل دولة دستورها وسلطاتها العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. وهذا يعنى أن الاتحاد الشخصى لا يترتب عليه تكوين دولة جديدة. والمظهر الوحيد للاتحاد هنا هــو وجــود رئيس واحد بالنسبة للدول المكونة لهذا الاتحــاد ، والأمثلــة علــى الاتحــاد الشخصى تاريخية، فليس لهذا النوع من الاتحادات وجود الآن ، فقد تــم بــين انجلترا وهانوفر عام ١٧١٤ ، كما تم بين هولاندا ولكسمبورج عــام ١٨١٥ وذلك لأسباب متعلقة بتولى العرش.

ومن **الآثار المترتبة** على قيام الاتحاد الشخصى :

(١) استقلال كل دولة فى تمثيلها الخارجى وتصرفاتها الخارجية ، بحيث يمكنها توقيع ما تشاء من المعاهدات الدولية وتتحمل آثار هذه المعاهدات منفردة.
(٢) ليس من الضرورى أن تتماثل نظم الحكم فى الدول المكونة للاتحـاد فقـد يكون بعضها ديموقراطياً ، والبعض الآخر ديكتاتورياً. ويحتفظ رعايا كـل دولة بجنسيتهم ، ويعتبرون أجانب بالنسبة للدول الأخرى المكونة للاتحاد.
(٣) من الممكن قيام الحرب بين إحدى الدول المكونة للاتحاد ودولة خارجية دون أن يؤدى ذلك إلى تدخل باقى دول الاتحاد. وبالمثل يمكن أن تقـوم الحـرب بين دولتين من الدول المكونة للاتحاد.
(٤) ازدواج الدور الرئاسى لرئيس الاتحاد ، فهو حيناً رئيـساً لإحـدى الـدول الداخلة فى الاتحاد ، وأحياناً رئيساً للدولة الأخرى.

ب – الاتحاد التعاهدى (الاستقلالي)

يتشابه هذا الاتحاد مع سابقه من حيث استقلال كل دولة عن دول الاتحـاد الأخرى داخلياً وخارجياً ، ولكنه يتميز بوجود رئيس خاص بكل دولة مـن دول الاتحاد.

إن مظهر الاتحاد بين الدول المكونة للاتحاد التعاهدى يتمثـل فـى وجـود تحالف بينها يستهدف تنظيم بعض النواحى المشتركة مثل الـشئون الاقتـصادية والعسكرية ويقتصر دور هذه الهيئة على المسائل التى نظمتها معاهدة التحـالف وتعد جامعة الدول العربية التى أبرم ميثاقها عام ١٩٤٥ أحـد أشـكال الاتحـاد الاستقلالي.

ومن **الآثار المترتبة** على قيام الاتحاد التعاهدى :

(١) استقلال كل دولة من دول الاتحاد بتمثيلها الخارجى ، مع حرية كل دولة فى إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى.

(٢) استقلال كل دولة بنظام الحكم السياسى الذى تطبقه داخلياً سواء أكان ملكياً أو جمهورياً ، ديموقراطياً أو ديكتاتورياً مع استقلال كل دولة بجنسيتها الخاصة ، ومن يعد يعتبر مواطنوها أجانب بالنسبة لأى دولة أخرى من دول الاتحاد.

(٣) تختص الهيئة المشتركة التى تضم الدول الأعضاء فى الاتحاد بالمسائل التى تتضمنها معاهدة التحالف فقط. ومن ثم لا تزيد عن كونها مؤتمراً يحدد السياسات الخاصة ببنود التحالف.

(٤) إن جميع قرارات الهيئة المشتركة ينبغى أن تصدر بالإجماع أى بموافقة جميع الدول التى يضمها الاتحاد.

(٥) إن المسائل والاختصاصات المشتركة التى تضمها معاهدة التحالف بين الدول الأعضاء لا يمكن تعديلها أو تغييرها إلا بموافقة جميع الدول.

حـ- الاتحاد الفعلى (الحقيقى) :

يقوم هذا الاتحاد بين دولتين أو مجموعة من الدول التى تخضع جميعها لرئيس واحد. وبمقتضى هذا الاتحاد تحتفظ كل دولة بنظامها السياسى الداخلى الخاص ، أى بدستورها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية. أما فيما يتعلق بالمجال الخارجى ، فإن الدول الأعضاء تندمج فى شخصية دولية خارجية واحدة، يكون لها وحدها حق ممارسة الشئون الخارجية والتمثيل السياسى الخارجى ، ومن أمثلة الاتحاد الحقيقى ما حدث بين دولتى السويد والنرويج عام ١٨١٥ ، وكذلك بين النمسا والمجر ١٨٦٧ ، وكذلك ما هو سائد فى دولة الإمارات العربية المتحدة.

ومن **الآثار المترتبة** على قيام الاتحاد الفعلى:

(١) توحيد التمثيل السياسى الخارجى ، الدبلوماسى والقنصلى.
(٢) يواجه الاتحاد بجميع دوله أى حرب يعلنها أو تعلن عليه.
(٣) التصرفات الخارجية ملزمة لجميع الدول الأعضاء.
(٤) إذا نشبت الحرب بين الدول الأعضاء فى الاتحاد ، فإنها تعد حرباً أهلية.

د- الاتحاد المركزى (الفيدرالى)

يتكون الاتحاد المركزى من عدد من الولايات لكل منهـا بعـض مظـاهر السيادة الداخلية على خلاف السيادة الخارجية ، التى تتقرر أصلاً للدولة الاتحادية وحدها دون الولايات ، إذ تظهر الدولة بأكملها كدولة موحدة فى المجال الخارجى وينشأ الاتحاد المركزى إما بانضمام بعض الدول إلى بعض أو نتيجة تفكك دولة موحدة إلى عدة ولايات. ومثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية ، وروسيا.

ومن **الآثار المترتبة** على قيام الاتحاد المركزى :

(١) من الناحية الخارجية ، تظهر الدولة بشخصية دولية واحدة تتـولى جميـع الشئون الخارجية لدول الاتحاد.
(٢) من الناحية الداخلية ، تتمتع الولايات ببعض مظـاهر الـسيادة الداخليـة ، وبالتالى يكون لكل ولاية سلطاتها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية وفى نفس الوقت يكون للدولة الاتحادية دستورها الاتحـادى وسـلطاتها العامـة التشريعية والتنفيذية والقضائية التى تسرى على جميع الولايات.
(٣) يتمتع جميع سكان الدولة الاتحادية بجنسية واحـدة هـى جنـسية الدولـة الاتحادية التى ينتمى إليها جميع رعايا الولايات.

(٤) إن تمتع الولايات ببعض مظاهر السيادة الداخلية إلى جانب الدولة الاتحادية قد يؤدى لحدوث ازدواج فى السلطات العامة ، إلا أنه يمكن القضاء عليها من خلال تنسيق وتكامل العلاقة بين هيئات الدولة الاتحادية وهيئات الولايات المكونة لها.

ومن أهم مزايا نظام الاتحاد المركزى :

(١) يعد هذا النظام ضرورة حتمية للدول الكبيرة التى يبدو التميز واضحاً فى تركيبة سكانها ومواطنيها ولعل هذا ما تمثله الولايات المتحدة الأمريكية أو روسيا

(٢) يجمع هذا النظام بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة الكبيرة ، إذ يحقق وحدة الدولة ككل من خلال الدستور الاتحادى كما يعطى الولايات نوعاً من الاستقلال السياسى فى التعامل مع المشاكل المتميزة لبيئة كل ولاية تشريعياً وتنفيذياً وقضائياً.

(٣) يثرى التنوع فى النظام الداخلى الخاص بكل ولاية من الولايات الاتحاد ، والحياة السياسية للدولة ككل ، من خلال تبادل الخبرة بين الولايات وتبادل الأنظمة فى حالة ثبات نجاح بعضها وفشل البعض الآخر.

ولكن يؤخذ على نظام الاتحاد المركزى :

(١) إن طريقة توزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية وبين الولايات مهما بلغ من الدقة قد يؤدى إلى حدوث التداخل أو التضارب أو الازدواج فى الإختصاصات ، وما يترتب عليه من منازعات.

(٢) إن تقوية سلطات الدولة الاتحادية كوسيلة لإظهار وحدة الدولة يـؤدى إلـى الميل نحو المركزية ، وتصبح اختصاصات الولايات أقل من المطلوب وعلى الوجه الآخر فإن تقوية سلطات الولايات يؤدى إلى تفتيت وحدة الدولة.
(٣) إن ازدواجية وتعدد السلطات العامة تؤدى إلى تضخم التكاليف التى يتحملها مواطنوا الدولة مما يلقى عبئاً مالياً كبيراً على كاهل المواطنين.

رابعاً : الحكومة (نظام الحكم)

يقصد بالحكومة (نظام الحكم) طريقة ممارسة السلطة والعلاقة بين الحـاكم والمحكومين. ويستخدم لفظ الحكومة للتعبير عن عدة معانى مختلفة فقد يقصد بها الوزارة فقط فيقال مثلا إعادة تشكيل الحكومة.

وقد يقصد بها السلطة التنفيذية أى رئيس الدولة والوزراء ونـوابهم ، كمـا يقصد بها أحيانا مجموع الهيئات الحاكمة من تنفيذية وتشريعية وقضائية ، وقـد يقصد بها طريقة استخدام السلطة وممارسة الحكم.

وفيما يتعلق بممارسة السلطة فانه يمكن التميز بين نوعين أساسيين هما :

(١) **النظام الملكى** : تنتقل سلطة الحكم فى هذا النظام وراثيا طبقا لدرجة القرابة، وقد تكون السلطة التى يمارسها الملك أو الأمير من سلطة فعلية وتنفيذيـة كما هو الحال فى المملكة العربية السعودية والمملكة الأردنية ، والكويت ، كما قد تكون سلطة الملك اسمية فقد كما هو الحال فـى المملكـة المتحـدة (انجلترا) وعندئذ يقال أن الملك يملك ولا يحكم.

والسبب فى ذلك أن الملك لا يعتبر مسئولا عما يمارسه من أعمال ، وحيث أنه لا مسئولية بدون سلطة ، لذلك يجرد الملك من جميع السلطات التنفيذية ، التى تتركز حينئذ فى مجلس الوزراء.

(٢) **النظام الجمهورى** : يتم اختيار الرئيس الأعلى للدولة طبقا لهذا النظام عن طريق الانتخاب ، ولمدة محددة. ويحدد الدستور سلطات الرئيس ، والنظام الجمهورى قد يكون رئاسيا أو برلمانيا.

أ- **النظام الرئاسى** : يقوم هذا النظام على وجود رئيس دولة منتخب ، يجمع بين صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة ومعنى ذلك عدم وجود رئيس وزراء أو مجلس وزراء كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية.

ويعتبر الوزراء معاونين لرئيس الجمهورية ، الذى يقوم بتعيينهم أو عزلهم ، ويكون الوزير مسئولا أمام رئيس الجمهورية وليس أمام البرلمان بالإضافة إلى ذلك ، يتمتع رئيس الدولة بسلطات تنفيذية وإدارية واسعة.

ويقوم النظام الرئاسى على نظرية الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وحيث أن الرئيس الأعلى للدولة يكون على رأس السلطة التنفيذية ، فإنه يعتبر مستقلاً استقلالا تاما عن السلطة التشريعية فهو لا يعد مسئولا أمامها ، ولا رقابة عليه من قبل البرلمان الذى يتمتع بالسلطة التشريعية. ويستمد رئيس الدولة سلطته من الشعب مباشرة ، حيث أن انتخابه للاختيار المباشر من الشعب. وفى مقابل ذلك ، لا يحق لرئيس الدولة حل البرلمان ، كما لا يحق للأخير سحب الثقة من رئيس الدولة كما هو الحال فى النظام البرلمانى.

ب- **النظام البرلمانى** : يقوم هذا النظام على ثلاثة عناصر هـى : ١- رئيس الدولة. ٢- رئيس الوزراء والوزراء. ٣- البرلمان.

ومن أهم **خصائص النظام البرلمانى** :

١- إن سلطة رئيس الدولة محدودة فهى فى الغالب سلطة اسمية أو شرفية. ومع ذلك فهو يملك حق تعيين الوزارة ، وحق حل البرلمان (مع ملاحظة أن هذه الحقوق مقيدة ويمارسها رئيس الدولة إستجابة لاتجاهات الرأى العام).

٢- يمارس الوزراء السلطة التنفيذية ، وهم مسئولين أمـام البرلمـان ، ويحـق للبرلمان أن يسحب الثقة من أحد الوزراء أو الوزارة بالكامل حيث أنها تعمل بصورة تضامنية ويجوز لأى وزير أن يجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

٣- الوزارة فى النظام البرلمانى لها رئيس للوزراء ، وهذا الـرئيس وأعـضاء وزارته يكونوا من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية التى تتحدد بموجـب الانتخابات الشعبية. وفى بعض الدول قد لا يفوز حـزب فـى الانتخابـات بالأغلبية المطلوبة لتشكيل الوزارة ، وهنا يتم إعادة الانتخابات ، أو تكـوين وزارة ائتلافية ، ويتم توزيع مناصبها على حزبين أو أكثر. ولا شك أن ذلك يؤثر فى كفاءة أداء الوزارة لمهامها ، لأنه من الأفضل دائماً أن يكون هناك تجانس توافق بين أعضاء الوزارة ، ويعتبر ذلك عاملاً رئيسياً لنجاح الوزارة فى مهمتها. ويتحقق ذلك باختيار الوزراء من حزب واحد (حزب الأغلبية) وذلك لضمان التعاون فى تحقيق البرنامج الذى جاءت الحكومة لتنفيذه.

ومن أمثلة الدول التى تتبع النظام البرلمانى الباكـستانى والهنـد وإسـرائيل وإيطاليا، ويتردد اسم رئيس الوزارة فى هذه الدول أكثر من اسم رئيس الدولة ، فرئيس الوزراء هو الذى يتولى السلطة التنفيذية بصورة فعلية

حـ- النظام المختلط يقوم على أساس وجود رئيس للجمهورية يمثل رئيس السلطة التنفيذية ، وينتخب من الشعب مباشرة ، أو مثلما يحدث لدينا حيث يقوم مجلس الشعب بترشيح الرئيس وعرضه على الاستفتاء العام ومن أمثلة الدخل التى يتبع للنظام المختلط جمهورية مصر العربية ، ومعظم الدول العربية والعديد من الدول الأخرى.

وللرئيس فى هذا النظام سلطات واسعة كما يوجد رئيس للوزراء ومعه وزراء فى مختلف المجالات يباشرون السلطة التنفيذية ، ويحق للوزير أن يجمع بين عضوية البرلمان (مجلس الشعب) ، ومنصبة كوزير.ولا شك أن هذا يتعارض مع مبدأ إدارى هام وهو فصل العمل الرقابى عن العمل التنفيذى.

وفى مختلف النظم الجمهورية يحق للبرلمان وهو السلطة التشريعية التى تصدر القوانين وتناقش وتوافق على الموازنة العامة للدولة – أن يراقب على السلطة التنفيذية ، وذلك من خلال عدة وسائل وهى :

١- **السؤال** : ويقصد به حق أعضاء البرلمان فى توجيه أسئلة ، لرئيس الوزراء أو الوزراء لمعرفة موقف الوزارة من موضوع معين ، السؤال لا يعنى النقد والاتهام ولكنه للاستفسار والاستيضاح فقط وتكون الدفة بين مقدم السؤال والوزير المختص دون تدخل أى عضو آخر من البرلمان.

٢- **الاستجواب** : وهو محاسبة الوزير أو الوزارة بكاملها بسبب أخطاء أو قرارات خطيرة ، وهو يحمل معنى النقد والاتهام ، ويؤدى الاستجواب إلى فتح باب المناقشة ، ويحق لكل عضو فى البرلمان أن يشترك فى المناقشة.

٣- **التحقيق** : وهو إجراء تحقيق مع الوزير أو الوزارة للتعرف علـــى أوجـــه الانحراف فى الأداء ، حيث يشكل البرلمان لجنة لإجراء التحقيـــق وتقـــديم تقرير بذلك للبرلمان الذى يتخذ ما يراه مناسباً.

٤- **سحب الثقة** : وهو إظهار عدم رضاء البرلمان عن أداء الـــوزارة ، ويـــتم سحب الثقة من أحد الوزراء وبالتالى يقوم بتقديم استقالته ، أو من الـــوزارة بكاملها فتقوم بتقديم استقالتها.

خامساً : المشاركة السياسية :

تختلف نظم الحكم فيما بينها طبقا لمدى وحجم المشاركة السياسية المتاحـــة للمحكومين وفى هذا الصدد نفرق بين كل من : ١- النظم الديمقراطية النيابية. ٢- النظم الأوتوقراطية أو الاستبدادية. ويمكن التميز فيما بينهمـــا مـــن خـــلال المعايير التالية : ١- التمثيل النيابى. ٢- التنظيم الحربى. ٣- الفصل النـــسبى بين السلطات وفيما يلى نبذه عن كل معيار منها :

١- **التمثيل النيابى** : يقوم المجلس النيابى بوظيفة التشريع التى من خلالها يحدد القوانين التى تلتزم بها الحكومة فى أداء مسئولياتها. بالإضافة إلى ذلك ، فإن المجلس النيابى يقوم بوظيفة الرقابة على تصرفات الحكومة ومدى تمـــسكها بالسياسات السابق إقرارها. ومن خلال هاتين الوظيفتين ، يكـــون المجلـــس النيابى ضابطا لطغيان السلطة التنفيذية ، وخروجها عن الخط المرسوم الذى يمثل اتجاهات الرأى العام كما يحددها ممثلوه البرلمانيون.

٢- **التنظيم الحزبى** : تمثل : الأحزاب السياسية كيانات تنظيمية تعكس اتجاهات وتوقعات الرأى العام. هذه الأحزاب تقوم بدور بالغ الأهمية فى تأكيد درجـــة مشاركة المحكومين فى الحكم. وبالإضافة إلى معرفة ونقل اتجاهات الـــرأى

العام ، فإن الأحزاب السياسية تتولى مهمة التوجيه والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإظهار السلبيات ، والتعرض لمشكلات العمل الحكومى ، وتقييم مستوى أداء الأجهزة الحكومية.

وقد يتساءل البعض ، أليست الوظائف السابقة هى نفس الوظائف التى يؤديها المجلس النيابى ؟

والإجابة على هذا السؤال تتحدد فى الفرق بين التركيز على الايجابيات ، وبين إظهار السلبيات. فعندما يفوز حزب ما بالأغلبية الشعبية عن طريق الانتخاب ، فإن هذه الأغلبية تنعكس على المجلس النيابى ، كما أن أفراد الحكومة يكونون فى أغلبهم من داخل هذا الحرب فإذا كان هذا الحزب هو الحزب الوحيد – أى فى ظل نظام الحزب الواحد – فلا يمكن توقع جدية المعارضة فى إظهار السلبيات. أما فى ظل نظام تعدد الأحزاب السياسية ، فسوف يكون هناك حزب حائز للأغلبية ، وحزب أو أحزاب أخرى تمثل المعارضة. عندئذ تكون الرقابة على اتجاهات وتصرفات الحكومة أكثر جدية. كما يصبح البرلمان برمته أكثر فعالية فى ممارسة الوظيفة الرقابية على الجهاز التنفيذى.

٣- **الفصل النسبى بين السلطات** : يقوم هذا المعيار على فكرة مؤداها أن انفصال السلطات الثلاث للدولة ، التشريعية والتنفيذية والقضائية ، عن بعضها البعض ، يجعل من كل سلطة رقيبا على السلطتين الأخيرتين.

وبناء على ما سبق نجد أن النظم الديمقراطية تقوم على المعايير الثلاثة السابقة ، أما النظم الاستبدادية فإنها تفتقدها تماما. ومعنى ذلك أن هذه النظم الأخيرة مهما بالغت فى استخدام بعض الواجهات الديمقراطية ، إلا أنها فى واقع

الأمر تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، أى أن الرقابة حينئـذ تـصبح رقابة ذاتية، وعندما يراقب الإنسان على نفسه ، فلا بد أن يتحيـز ولـو نـسبياً لتصرفاته.

وبصفة عامة ، فإن درجة المشاركة الديموقراطية لها تأثيرها البـالغ علـى أداء وعلاقات أجهزة الإدارة العامة فى الدول سواء فى جانب التشريع ، أو فـى جانب الرقابة ولذلك يمكننا القول أن الإدارة العامة لا يمكن أن تزدهـر إلا فـى مناخ ديموقراطى.

العوامل الاقتصادية

تشتمل العوامل الاقتصادية فى كل القوى و المتغيرات الاقتصادية التى تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على أجهزة الإدارة العامـه ولتعـدد هـذه القـوى والمتغيرات فإننا سنذكر أهم هذه العوامل ، ومن ثم يمكن القول أن أهم العوامـل الاقتصادية المؤثرة على الإدارة العامة تتمثل فى النقـاط التاليـة : ١- البنـاء الاقتصادى للمجتمع. ٢- النظام الاقتصادى المتبع. ٣- مستوى توزيع الثـروة والدخل. وفيما يلى نبذة عن كل عامل منها :

أولاً : البناء الاقتصادى للمجتمع

تتعدد المعايير التى يمكن استخدامها لتحديد خصائص البنـاء الاقتـصادى للمجتمعات ومن بين المعايير التى تعكس اختلاف وتباين أنظمة الإدارة العامـة من مجتمع لأخر ما يلى :

١- تركيب الهيكل الاقتصادى :

تتباين تراكيب الهياكل الاقتصادية من مجتمع لآخر مما ينعكس على دور وأنشطة منظمات الإدارة العامة وتنظيمها وذلك من حيث العديد من النواحى التالية :

أ- الأهمية النسبية للقطاعات الاقتصادية فى الدولة :

تتباين المجتمعات من حيث القطاعات الاقتصادية التى تضمها والأهمية النسبية لكل قطاع ، فقد يكون القطاع الزراعى هو الأهم فى أحد المجتمعات ، وفى مجتمع ثانى يحتل القطاع الصناعى أهمية كبيرة ، بينما يتميز مجتمع ثالث بتوافر أحد الموارد الاقتصادية كالبترول أو أحد المعادن أو السياحة.

إن الأهمية النسبية لقطاع معين ، لها تأثيرها على منظمات وأجهزة الإدارة العامة. فعلى سبيل المثال ، إذا كان القطاع الصناعى هو القطاع الرئيسى الذى يمثل عصب الحياة الاقتصادية فى المجتمع ، فمن الطبيعى أن تختص به وزارة على مستوى الدولة ، ولها تميزها الواضح بين الوزارات الأخرى وتستأثر الأجهزة التى تشرف على هذا القطاع باعتمادات مالية أكبر ، وبعدد أكبر من العاملين ، وبنفوذ أكبر فى السلطة السياسية عن الأجهزة الأخرى.

ب- مدى الانتشار الجغرافى للهيكل الاقتصادى :

ويرتبط بهذا المتغير التشتت نمط واتجاهات منظمات وأجهزة الإدارة العامة. فإذا كانت هناك درجة مرتفعة من الانتشار الجغرافى ، حيث يتخصص كل إقليم فى نشاط انتاجى معين ، أو فى مورد معين ، فان جهود وأنشطة منظمات الإدارة العامة تتجه نحو تحقيق التكامل الاقتصادى القومى ، وربط أقاليم الدولة ببعضها البعض لتحقيق التكامل. ويتضمن هذا تحقيق التوازن بين المناطق المختلفة ، وكذلك وصل أقاليم الدولة بشبكات للطرق والمواصلات لتيسير تدفق

الموارد والنواتج من إقليم لآخر. أما فى حالة تركيز الأنشطة والموارد فى إقلـيم معين ، فان دور المنظمات وأجهزة الإدارة العامة هنا يكون تقريب الشقة بـين الأقاليم ، حتى لا يكون هناك تفاوت فى الدخل.

٢- مستوى التقدم الاقتصادى :

تختلف المجتمعات من حيث مستوى التقدم الاقتصادى، ومن ثم يختلف هيكل أجهزة ومنظمات الإدارة العامة فى الدولة والمهام التى تقوم بهـا. فكلمـا كـان مستوى التقدم الاقتصادى فى المجتمع منخفضا كلما اتسم البناء التنظيمى لأجهزة منظمات الإدارة العامة بالبساطة وذلك مقارنة بالمجتمعات ذات المستوى العـالى فبالإضافة إلى اختلاف دور هذه المنظمات الإدارية العامة ، ففى الدول المتخلفة، يلقى على عاتق الأجهزة الإدارية المختلفة عـبء تحقيـق الأهـداف التنمويـة للمجتمع ، فهذه المجتمعات تتميز بضعف الخدمات المقدمة للمواطنين وضـعف البنية الأساسية للمجتمع ، بسبب إحجام المشروعات الخاصة عن الـدخول فـى مجالات عديدة ، مما يترتب عليه اختفاء وزارات أو هيئات تتولى مسئولية القيام بهذه الأنشطة مما يزيد تعقد الهياكل التنظيمية للحكومـة وأجهزتهـا. أمـا فـى المجتمعات المتقدمة فان دور الدولة يكون موجها بصفة أساسية إلى المجـالات التى تحقق وتزيد من رفاهية أفراد المجتمع.

ثانياً : النظام الاقتصادى المتبع :

تتعدد النظم الاقتصادية المتبعة ، وما يهمنا هنا تأثيرها على منظمات الإدارة العامة ومدى اختلافها من نظام اقتصادى لآخر وسـنتناول فيمـا يلـى الـنظم الاقتصادية مع التركيز على انعكاسها على أداء وبناء منظمات الإدارة العامة.

(١) **النظام الرأسمالى** : يعمل النظام الرأسمالى طبقا لمجموعة من المبادئ أهمها

أ- **دوافع الربح** : حيث يتم تخصيص الموارد بدافع الحصول على أقصى ربح ممكن.

ب- **الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج** ، يتميز النظام الرأسمالى بغلبة الملكية الفردية لقوى الإنتاج والموارد المالية وذلك فى مقابل ضآلة الملكية الجماعية

جـ- **جهاز الثمن** : حيث يلعب الثمن الدور الرئيسى فى عملية تخصيص وتوزيع الموارد البشرية والمادية بين الاستخدامات المختلفة.

ويمكن التمييز بين النظام الرأسمالى التنافسى والنظام الرأسمالى الاحتكارى كما يلى :

- **النظام الرأسمالى التنافسى** : يتميز بوجود عدد كبير من المشروعات الاقتصادية المتنافسة فيما بينها والمملوكة ملكية خاصة بحيث لا يملك أى منها سيطرة على السوق. وبالنظر لدور الحكومة فنجد ، أنه يكون محدود للغاية ، حيث تقتصر على دور الدولة الحارسة من حيث تقديم الخدمات الضرورية والعلاقات الخارجية تاركة للنشاط الفردى حرية تسيير النشاط الاقتصادى.

- **النظام الرأسمالى الاحتكارى** : من خلاله يسيطر عدد محدود من المشروعات الإنتاجية الخاصة على أغلب قطاعات الاقتصاد القومى. فالاقتصاد فى هذه الحالة تسوده المشروعات العملاقة ويتسم بدرجة كبيرة من التركيز الاقتصادى والذى يؤدى من فترة لأخرى إلى العديد من الأزمات مثل البطالة وانخفاض معدلات الإنتاج والاستثمار وزيادة معدلات التضخم ويتطلب هذا

التدخل من جانب الحكومة المركزية لحماية الاقتصاد القومى والتقليل من آثار أزمات الأمن ، وذلك عن طريق السياسات المالية والنقدية.

وقد أدى هذا الاتساع الكبير فى دور الحكومة وأجهزتها ومنظماتها إلى تعقد بناء وهياكل هذه المنظمات والأجهزة ، وكبر وتعقد موازناتها العامة وعملياتها المالية والنقدية. كما أدى ذلك إلى زيادة الاهتمام بالدور الحكومى على المستوى المركزى والمحلى والعالمى حيث زاد الإنفاق العسكري لحماية مصالح الدولة والمشروعات العملاقة خارجيا.

(٢) **النظام الاشتراكى** : يتميز النظام الاشتراكى بعدة خصائص من أهمها :

أ- **الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج** : فالنظام الاشتراكى يتسم بملكية وسائل الإنتاج للدولة. بجانب وجود الملكية الخاصة بصورة محدودة.

ب- **تولى الدولة مسئولية تخصيص الموارد** : فالدولة هى التى تقرر كمية الموارد التى تخصص لكل نوع من أنواع الإنتاج بما يحقق إشباع الحاجات الاجتماعية وتحقيق الرفاهية الإجتماعية وليس الحصول على أقصى ربح ممكن.

جـ- **التخطيط الشامل** : يستخدم التخطيط الشامل كوسيلة لتخصيص الموارد ولتوزيع الناتج القومى. ويشمل هذا التخطيط جميع مظاهر الحياة الاقتصادية وبصفة خاصة الإنتاج واستخدام القوة العاملة.

ويمكن التمييز بين النظام الاشتراكى المركزى واللامركزى كما يلى :

❑ **النظام الاشتراكى المركزى** : يقوم على ملكية الدولة لأغلب المشروعات الاقتصادية فى كل قطاع من قطاعات النشاط الاقتصادى، التى تقوم إدارتها

وفقا لخطة شاملة مركزية وتفصيلية يتم تنفيذها وتتم محاسبة المشروعات ليس على أساس النتائج الاقتصادية التى حققها كل مشروع ، ونتيجة لذلك فإن حرية الوحدات فى اتخاذ القرارات تكون فى حدود ضيقة للغاية وبذلك يضيق عمل آلية السوق ، ويترتب على ذلك تركيز السلطات والقرارات الاقتصادية فى يد السلطة المركزية مما يجعلها تتحمل مسئوليات كبيرة فى تسيير الاقتصاد القومى

❑ **النظام الاشتراكى اللامركزى** : أثبتت التجارب الاشتراكية المركزية خطأ الاعتقاد بإلغاء قوى السوق ، والتأثير التلقائي لهذه القوى ، لذلك فقد عمدت بعض الدول ومنها روسيا والمجر إلى إعمال قوى السوق مع مزجها بقوى وضوابط التخطيط الشاملة.

وفى ظل هذا النظام يوجد خطة شاملة للدولة التى تمتلك معظم المشروعات الاقتصادية ولكن دون أن تحدد بشكل واضح تفصيلات هذه الخطة ومن ثم تتحقق درجة عالية من المرونة وقدرة أكبر على التصرف وسرعة اتخاذ القرارات ، وقد طبقت يوغوسلافيا سابقا هذا النظام وثبت جدواه وتبعها فى ذلك بعض من الدول الاشتراكية الأخرى.

(٣) **النظام المختلط** : يعد هذا النظام مزيجا من النظام الرأسمالى والنظام الاشتراكى، فهو يجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج فى وقت واحد. وذلك على أساس الاستفادة من مزايا كل نظام وتجنب سلبياته.

ويتميز النظام المختلط بعدة خصائص من أهمها :

١- **ملكية وسائل الإنتاج** : تعتبر ملكية مشتركة بين الدولة (ملكيـة عامـة) ، والأفراد (ملكية خاصة).
٢- يتمثل الهدف النهائى للدولة فى تحقيق الكفاءة والعدالة وتصحيح آثار السوق
٣- التوفيق بين استخدام جهاز السوق والخطة الاقتصادية.

ثالثاً : مستوى توزيع الثروة والدخل :

يتأثر دور منظمات الإدارة العامة بمتوسط دخل الفرد ومستوى الثروة السائد لدى فئات المجتمع المختلفة. حيث أن زيادة متوسط الدخل الحقيقى للفرد يعكـس قدرة أكبر للحكومة على فرض الضرائب لتمويل مواردها، ومـن ثـم ، زيـادة مستوى الخدمات التى تقدمها لأفراد المجتمع. أما فى المجتمعـات ذات الـدخل المحدود للفرد فان الدولة تعجز عن تحقيق ذلك ، إضافة أنه يقع علـى عاتقهـا تقديم مستوى من الخدمات وخاصة المرفقية منها وخدمـة التعلـيم والإسـكان والصحة لأفراد المجتمع وجماعاته.

كما أن مستوى توزيع الدخل لفئات المجتمع المختلفة يؤثر فى تحديـد دور أجهزة الإدارة العامة وطبيعة المشكلات التى تواجهها. فإذا كان توزيـع الـدخل متساويا نسبيا حيث لا توجد فوارق كبيرة ، تصبح مهمة هـذه الأجهـزة أكثـر سهوله ، أما فى حالة التفاوت الكبير فى مستوى توزيع الدخل والثروة ، فيـؤدى هذا الوضع إلى خلق مشكلات حكومية متعددة ، وتتمثل فـى إتبـاع تـشريعات ضريبية معينة على الطبقات الغنية ذات النقود والسلطة ومقاومة هذه الفئة لزيادة الضرائب على دخولها. كما ستواجهها صعوبات عند تقديم الخـدمات للطبقـات الفقيرة ، مما يزيد من وجود الصراع الطبقى وخلق جو مـن عـدم الاسـتقرار السياسى ، والاجتماعى داخل الدولة.

العوامل الاجتماعية والثقافية :

تشمل العوامل الإجتماعية والثقافية كل القوى والمتغيرات الاجتماعية التي تؤثر على ممارسات ونمط أداء منظمات الإدارة العامة ، ويمكن القول أن أهم العوامل الإجتماعية والثقافية المؤثرة على الاداره العامة تتمثل فيما يلي (د. عبد الفتاح ، د.الصحن : ١٩٩١ ، ٢١٢ – ٢١٤) : ١- السمات الاجتماعية والثقافية للشخصية القومية. ٢- القيم الاجتماعية السائدة. ٣- مستوى التعليم والثقافة.

وسنتناول هذه الجوانب بقليل من التفصيل على النحو التالى :

أولاً : السمات الإجتماعية والثقافية للشخصية القومية :

أن دراسة البيئة الإجتماعية التى تسود أى مجتمع مهما صغر حجمه ومهما بدا من تجانس ثقافته ، يجب أن تبدأ بمحاولة فهم السمات العامة التى تسود طريقة تفكير أفراد هذا المجتمع ، وهو ما يطلق عليه بالشخصية القومية. ومن بين السمات الإجتماعية والثقافية للشخصية القومية :

١- **مستوى الطموح الشخصى والجماعى** : تؤثر مستويات الطموح من جانب الفرد والجماعة على مستوى التطلعات والأهداف التى يسعى المجتمع لتحقيقها. فعندما تسود صفة القناعة والرضا بما هو قائم ، ولا توجد رغبة للأفراد أو الجماعات فى تحسين حالتهم أو الانتقال من وضع إلى آخر يؤدى ذلك إلى انخفاض مستوى الطموح داخل المجتمع ومدى الرغبة فى تحقيق أهداف التنمية. ويؤثر ذلك بالتبعية على قدرة أجهزة الإدارة العامة فى الدولة على تحقيق أهداف التنمية المنشودة. ففى المجتمعات المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية واليابان يتميز الأفراد والجماعات بارتفاع مستوى الطموح

والرغبة فى الوصول إلى مستوى رفاهية معين ، ومن ثم يمثلوا عاملاً مؤثراً بشكل إيجابى على قدرة الحكومات وأجهزتها فى الوصـــول إلـــى أهـــدافها. بعكس الحال فى المجتمعات التقليدية وخاصة الزراعية منها ، فإن مستويات الطموح للأفراد منخفضة وقد تكون موروثة نتيجة لخـــصائص المجتمعـــات الزراعية ، فالفرد يقوم بتمهيد الأرض وحرثها ونثر حبات البذور فيها ويقوم على حراستها داعياً الله أن يحميها من آفات الطبيعة راضياً بما تعطيه هـــذه الأرض من محصول.

٢- **الميل للتجديد والابتكار** : تختلف المجتمعات فى مدى الميل نحـــو التجديـــد والابتكار فهناك بعض المجتمعات التى يفضل أفرادهـــا الابتكـــار والمبـــادأة وإحداث التغيرات المستمرة بما يضمن لهم تحقيـــق معـــدلات عاليـــة مـــن الرفاهية، بينما يميل الأفراد فى مجتمعات أخرى إلى الثبـــات والاســـتقرار ، وتقديس القيم والأعراف السائدة والمحافظة عليهـــا (عاشـــور : ص ١٥٢). ففى المجتمعات المتقدمة يميل أفرادها إلى تحمل المخـــاطر والرغبـــة فـــى الابتكار والتجديد ، بينما نجد العكس فى المجتمعات التقليدية حيـــث تـــسود السلبية والاعتماد على قيام الآخرين بالتجديد ومحاولة الاستقرار على ما هو عليه والحفاظ على النمط السلوكى السائد والمتوارث من أجيال سابقة.

وبطبيعة الحال يؤثر الميل نحو الابتكار والتجديد على أداء أجهـــزة الإدارة العامة من حيث معايير ونمط الأداء السائد داخل هذه الأجهزة فحينما يزيد الميل نحو التجديد والابتكار نجد أن معايير الأداء تميل إلى الاعتماد على القدرة علـــى التطوير وتحقيق الأهداف بينما تنحصر مؤشرات ومعايير الأداء فى المجتمعات التى تتصف بانخفاض هذه الميول إلى مدى الالتزام باللوائح والقواعد والخطـــط الموضوعة.

٣- **القيم الثقافية** : تمثل القيم الثقافية السائدة أحد السمات المحددة للشخصية القومية فى مجتمع ما. فمدى التفاؤل والتواكل والسلبية وتقدير قيمة الوقت وتقدير قيمة العمل تؤثر على تصرفات الأفراد ومن ثم على نمط أداء الجهاز الحكومى. ففى المجتمعات التقليدية يتسم الأفراد بالنزعة التواكلية فى النظر إلى الأمور والتصرفات ويوجهون قدراً كبيراً من تفكيرهم إلى عوامل المصادفة وهذا التفكير يسيطر على كل جوانب تصرفات الافراد.

كما يلاحظ أن تقدير الأفراد لقيمة الوقت فى هذه المجتمعات يكون عند حده الأدنى حيث لا يمثل عنصراً ذا قيمة. وقد ذكر أحد الكتاب فى تحليله للشخصية المصرية ومعوقات التنمية : إن تركز الزراعة على شريط ضيق (وادى النيل) وقيام الفرد بالذهاب إلى الزراعة وفى وقت الفجر والرجوع مع انحسار الشمس أدى إلى المساهمة فى عدم تقدير الفرد لقيمة الوقت بعكس الأفراد فى المجتمعات الصناعية والمتقدمة حيث يزيد حرصهم وتقديرهم لأهمية الوقت ودرجة التزامهم بالاتفاقات التى يكون الزمن عنصراً فيها. وبطبيعة الحال يؤثر ذلك على تخطيط الفرد لتصرفاته ويؤثر بالضرورة على أنماط سلوك الأفراد العاملين فى الأجهزة الحكومية مما يؤثر على نمط أدائها ويلاحظ ذلك بصفة خاصة فى أداء الأفراد فى الأجهزة الحكومية حيث يميل الموظف العام إلى تعطيل إنجاز الأعمال وتأجيلها غير مكترث بأهميته لدى المستفيد بالخدمة.

بالإضافة إلى ذلك يؤثر مدى تقدير الأفراد لقيمة الوقت على المدى الزمنى للخطط والقرارات المتخذة ومدى ارتباطهم بتنفيذ هذه القرارات : ففى المجتمعات

التقليدية تقل درجة الالتزام بتطبيق هذه الخطط فى الفترات المحددة سلفاً وعكس ذلك صحيح فى المجتمعات المتقدمة.

ثانياً : القيم الإجتماعية السائدة :

ومن بين القيم الاجتماعية السائدة والمؤثرة على أداء منظمات الإدارة العامة ما يلى :

١ – العلاقات القبلية والعائلية :

هناك نوعين من التنظيمات الاجتماعية السائدة فى المجتمعات وهى التنظيمات الأولية ، وتتكون من العائلة أو القبيلة وتسود عادة فى المجتمعات النامية، أما النوع الثانى فهو التنظيمات الثانوية مثل المنظمات النقابية والأحزاب السياسية والمنظمات الاقتصادية.. الخ وتسود هذه التنظيمات فى المجتمعات الأكثر تقدماً.

وتؤثر طبيعة العلاقات فى هذه التنظيمات على أداء أجهزة الإدارة العامة ففى ظل العلاقات القبلية والعائلية ، تعطى الوظائف على أساس درجة القرابة والعوامل الشخصية وليس على أساس الكفاءة وهو الأمر الذى يؤثر على إنتاجية العمل والأداء يؤدى إلى الفساد وسوء الإدارة مما يقود إلى المحسوبية والمحاباة ويؤثر على المقدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية.

٢ – النظام الطبقى :

تميل بعض المجتمعات إلى تمييز أفراد المجتمع على أساس طبقى ، فتقوم بإعطاء فئات من المجتمع مميزات معينة لا تمنح لفئات أخرى ، وتوزع المهن فى هذه المجتمعات على أساس الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة وليس على

أساس الكفاءة. ومثل هذا النظام لا يفسح المجال أمام الفرد الخروج من الوضع الذى ورثه والبيئة التى نشأ فيها وهو ما يجعل عملية التنمية القائمة على التجديد عملية شاقة.

٣- المعتقدات الدينية :

تؤثر المعتقدات الدينية التى يعتنقها أفراد مجتمع ما فى نمط تصرفاتهم ومن ثم سلوكيات ونمط أداء الجهاز الحكومى داخل هذا المجتمع. ففى بعض الدول الإسلامية يعد اختلاط المرأة مع الرجل أمراً غير مرغوب فيه بل ممنوع قانوناً مما يؤثر على الإجراءات المتبعة فى التعيينات فى الوظائف الحكومية. فهى مقصورة على تعيين الرجال فى هذه المناصب مع تخصيص وظائف للمرأة فى بعض المجالات التى يكون فيها التعامل مع السيدات المستفيدات بالخدمة ومن ناحية أخرى يسود اعتقاد دينى فى بعض المجتمعات الإسلامية بأن شهر رمضان هو شهر الصوم والعبادة ومن ثم فإن العمل وأداء المهام يكون عند حده الأدنى ، ويؤثر ذلك بطبيعة الحال على جودة ومستوى الأداء ، كما نجد أن هناك معتقدات دينية مثل تحريم ذبح الأبقار فى الهند مما له الأثر على وسائل تنمية الثروة الحيوانية وكيفية تدبير الوسائل الكافية لتدبير بدائل لها... وهكذا.

٤- المعتقدات الاجتماعية :

تتفاوت المجتمعات فى مجموعة المعتقدات الإجتماعية الراسخة لدى أفرادها عبر الزمن. ففى المجتمعات التقليدية تسود مجموعة من المعتقدات تؤثر على نمط العلاقة بين أفرادها من ناحية والعلاقة بين هؤلاء الأفراد والعاملين داخل الأجهزة الحكومية والمنظمات من ناحية أخرى. فمثلا نجد أن مفهوم سيادة الرجل على المرأة وعدم الاقتناع بالدور الذى يمكن أن تقوم به الأخيرة فى مجال

العمل يؤثر على نمط العلاقات السائدة فبتطبيق هذا المفهوم على علاقات العمــل داخل الأجهزة الحكومية نجد أن هناك مقاومة ومعارضة من جانب الأفراد فــى عدم صلاحية المرأة للقيام بأعمال معينة وعدم تقبل هذا الدور بل الأكثر من ذلك هو عدم اقتناع بعض الرجال بقيادة المرأة لهم داخل نطاق العمل. ويــؤثر ذلــك على نمط العلاقات الوظيفية داخل هذه الأجهزة وعلى كيفية اختيار القيادات حيث نجد الكثير من التردد السائد فى اختيار المرأة لتقلد منصب رفيع داخــل أجهــزة الدولة.

ثالثاً : مستوى التعليم والثقافة :

يمثل الجانب التعليمى والثقافى السائد فى مجتمع ما أحد الأبعاد الهامة التــى تؤثر على نمط الأداء وسلوكيات الأجهزة الحكومية داخــل المجتمــع. فارتفــاع المستوى التعليمى والثقافى يؤثر على الممارسات الديمقراطية للأفــراد ودرجــة انتمائهم للأحزاب ومدى تكونيهم لاتجاهات فكرية معينة ومدى قــدرتهم علــى تكوين رأى عام مؤثر على سياسات الحكومة وتصرفاتها. فتتميــز المجتمعــات المتقدمة بارتفاع نسبة التعليم بين فئاتها حيث تصل نسبة الأمية فــى الولايــات المتحدة الأمريكية إلى ١% من مجموع السكان بينما نجد أن هــذه النــسبة فــى بعض المجتمعات قد تصل إلى ٨٠% وتتميز المجتمعات المتقدمة بقــوة بنائهــا السياسى وتقديرها لأهمية الرأى العام وتحقيق رضا الجماهير. بينما نلاحــظ أن غياب الوعى السياسى للأفراد فى المجتمعات المتخلفة يؤثر علــى الممارســات الديمقراطية داخل هذه المجتمعات ويؤدى لانفراد السلطة بالقرارات دون الاهتمام بنبض الجماهير واتجاهاتها.

إن ارتفاع نسبة الأمية فى مجتمع ما يؤثر على العلاقات التنظيمية داخل الأجهزة الحكومية ووسائل الاتصال المستخدمة بها ، مما يؤدى إلى ضيق نطاق الإشراف وما يستتبعه من تعدد المستويات التنظيمية داخل الأجهزة الحكومية بحيث يصبح هيكل السلطة طويلاً مما يزيد من صعوبة الاتصال وزيادة الأعباء الملقاه على الرؤساء الإداريين. بالإضافة إلى ذلك فإن إرتفاع نسبة الأمية يؤدى إلى الاقتصار على وسائل الاتصال الرسمى وغير المكتوب منها وفى حالة استخدام الاتصال المكتوب يؤدى ذلك إلى صعوبات متعلقة بعدم الفهم الكامل لمستقبل الرسالة لمحتواها وتفصيلاتها مما يؤثر على مدى تنفيذه للقرارات والتوجيهات المكتوبة فى هذا الخصوص. ويؤدى ذلك كله إلى ضرورة إتباع الرقابة المركزية والتفصيلية ومركزية صنع القرارات... وما إلى ذلك من النواحى التنظيمية والإدارية بصفة عامة.

وعلى العكس من ذلك ، فى المجتمعات المتقدمة يزيد مستوى التعليم مما يؤدى إلى استخدام نطاق الإشراف المتسع مع أدنى تدخل من الرؤساء المباشرين فى النواحى التفصيلية المتعلقة بالأداء ، بالإضافة إلى عدم استغراقهم فى المشاكل الروتينية واليومية فى العمل مما يتيح الفرصة لاتخاذ نظرة أكثر شمولية للمواقف التى تواجههم والتركيز على المشاكل العامة المرتبطة بالجهاز وتخصيص وقت أطول للموضوعات المتعلقة بالتخطيط ووضع الأهداف والسياسات المتعلقة بالمنظمة فى الأجل الطويل.

العوامل التكنولوجية

تؤثر التكنولوجيا وما يتعلق بها من عمليات نقل واستخدام تأثير واضحا فى عمل أجهزة الإدارة العامة ، ويمكننا تلمس ذلك من خلال عدة نقاط أهمها :

(د. عبد الوهاب ١٩٩٦ ، ٨٨ – ٩٤) ١- قنوات نقل التكنولوجيا ٢- خصائص التكنولوجيا الملائمة. ٣- النقل المعاكس للتكنولوجيا. وفيما يلى نبذة عــن كــل موضوع منها :

أولاً : قنوات نقل التكنولوجيا :

يسهم نقل التكنولوجيا فى انتقال المعرفة من البلد الأم إلى بلد آخر، ويأخــذ نقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة إلى الدول الأقل تقدما أحد الشكلين التاليين :

الأول : النقل الأفقى للتكنولوجيا : وهو نقل الطرق والأساليب التكنولوجيــة مــن الأولى إلى الثانية دون إجراء أية تعديلات أو محاولات لتكييــف هــذه الطــرق والأساليب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية فى الدول الأقل تقدماً.

الثانى : النقل الرأسى للتكنولوجيا : وهو إجراء تعديلات ومحاولة تكييف الطرق والأساليب التكنولوجية مع الظروف المحلية للدولة الأقل تقدماً ، وبالتالى يكتــب لعملية النقل درجة أعلى من النجاح فى التوطن فى البيئة الجديدة.

ومن أهم قنوات نقل التكنولوجيا :

(١) **الاستيراد** : إن استيراد الآلات والمعدات والتجهيزات والكثير مــن الــسلع الاستهلاكية التى تحصل عليها الدول النامية من الخارج تتجسد فيها إلى حد كبير التكنولوجيا التى أنتجت بها. وتستطيع الدول النامية الكشف عن هــذه التكنولوجيا بشتى الطرق ، منها فك الآلات والأجهزة إلى أجزائها ودراستها وإعادة تركيبها كما فعلت اليابان من قبل ، وكما يتم الآن وبدرجة كبيرة من النجاح فى تايوان ، ، وهونج كونج ، وكوريا الجنوبية واندونيسيا وهو مــا يعرف بالهندسة العكسية.

(٢) **الاستثمارات الأجنبية المباشرة** : وذلك عندما تقوم شركات أجنبية باستثمارات مباشرة فى دول نامية دون مشاركة من أى طرف محلى ، وهى تجلب معها التكنولوجيا التى تحتاج إليها من دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية للمشروع المزمع إقامته والقيام بالأعمال الهندسية والتصاميم المطلوبة ، وإحضار الخبراء والفنيين والإداريين والمعدات والآلات ، والإشراف على إنجاز المشروع وعلى مباشرته فى الإنتاج والتسويق ، وغالبا لا يكون للسلطات المحلية تدخل ملموس فى نشاط هذه المشروعات ولا تتاح لها الفرصة للتعرف على أساليبها التكنولوجية عن قرب أو التأثير على سياساتها.

(٣) **المشروعات المشتركة** : أسلوب يتم بين شركة عالمية معروفة وطرف محلى من دولة نامية ، ويمكن أن يكون الطرف المحلى هو حكومة الدولة النامية نفسها أو إحدى مؤسساتها أو مؤسسة تنتمى إلى القطاع الخاص ، وغالبا ما يتقاسم الطرفان رأس المال ، وان كانت بعض الدول النامية تحافظ على امتلاك ٥١% فأكثر من رأس المال أملا فى أن يمنحها ذلك قدرة أكبر على التأثير فى سياسات الشركة وخصوصاً فى مجال الاستفادة من المعرفة التكنولوجية التى يقدمها الطرف الأجنبى.

(٤) **خدمات المكاتب والشركات الاستشارية** : تقوم المكاتب والشركات الاستشارية الدولية بإجراء دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشروع وبمعنى آخر فإنها تقدم تكنولوجية اتخاذ القرار.

(٥) **الدخول فى عقود رخص أو براءات اختراع أو علامات تجارية**. ويمثل هذا الأسلوب ذلك الاتفاق الذى يتم بين شركة عالمية معروفة وبين شركة محلية عامة ، أو خاصة بحيث تسمح الأولى للثانية باستغلال الرخصة أو البراءة،

أو العلامة التجارية حسب شروط وقيود يتفق عليها مسبقا مثـــل حرمـــان الشركة المحلية من الحق فى التصدير والاكتفاء بالسوق المحلى ، لكـــى لا يترتب على ذلك منافسة للمنتجات المماثلة للشركة الأم أو فروعها فى الدول الأخرى.

ثانياً : خصائص التكنولوجيا الملائمة :

إن التكنولوجيا الملائمة هى التى تستجيب للاعتبارات الآتية :

(١) **الملاءمة الهندسية والفنية** : إن التكنولوجيا الملائمة هى إجمالى الأساليب الفنية والتنظيمية والآلات والمعدات المستخدمة فى عمل ما والقادرة على إتمامه بأعلى قدر من الكفاءة والفاعلية.

(٢) **الملاءمة مع ظروف البيئة الطبيعية** : إن التكنولوجيا الملائمة هى التكنولوجيا التى لا تبدد موارد البيئة ، وتسرع فى تبديدها من ناحية ومن ناحية أخرى لا تلوث البيئة.

(٣) **الملاءمة مع استراتيجية التنمية** : لكل إستراتيجية تنموية مجموعة من الأهداف التى تسعى لتحقيقها تتبلور فى النهاية فى شكل مجموعة من السلع والخدمات الواجب توفيرها للمواطن والتكنولوجيا يجب أن تحدد الأسلوب الأمثل لاستخدام عوامل الإنتاج فى مختلف القطاعات لتوفير هذه السلع والخدمات المستهدفة.

(٤) **الملاءمة مع البيئة الحضارية** : تتميز التكنولوجيا الملائمة بالقدرة على التكيف مع الظروف الحضارية للدولة الناقلة للتكنولوجيا فليس كل تراث الدول النامية سلبيا وليست كل تقاليدها عقبة فى سبيل التقدم ، انما المشكلة تكمن فى أن التكنولوجيا التى تستقدمها ، قد لا تساير العادات السلوكية لشعوبها مما يتطلب ضرورة التدخل لإحداث المواءمة والتكيف لحسن الاستفادة من التكنولوجيا.

(٥) **الملائمة مع درجة وفرة عناصر الإنتاج** : تتمتع بعض الدول النامية بوفرة فى رؤوس الأموال مع ندرة فى الأيدى العاملة ، والتكنولوجيا الملائمة لمثل هذه الدول هى كثيفة رأسٍ المال / قليلة العمل. بينما دول نامية أخرى تتمتع

بوفرة فى الايدى العاملة مع ندرة فـى رؤوس الأمـوال وبالتـالى تلائمهـا تكنولوجيا كثيفة العمل / قليلة رأس المال ومن ثم لا يمكن تعميم نمط واحـد للتكنولوجيا للتطبيق فى كل الدول النامية.

ثالثاً : النقل المعاكس للتكنولوجيا :

يتمثل النقل المعاكس للتكنولوجيا فى هجرة العقول والكفاءات ، ولما كانـت التنمية فى الدول النامية تعتمد أساسا على رأس المال البـشرى ، فـان هجـرة الأيدى العاملة ولاسيما الماهرة والتى تعد منها أهم عناصر نموها مما يمثل عقبة رئيسية فى سبيل بناء قاعدة تكنولوجية وطنية بها والنزيف المستمر للعقول فـى الدول النامية يلحق أضراراً بالغة بنظم التعليم والتدريب والتنمية لقادة الهياكـل الاقتصادية المختلفة.

وهناك مجموعة من العوامل التى تساعد على استمرار هجرة العقـول مـن الدول النامية إلى الدول المتقدمة من أهمها :

١- العامل الاقتصادى الذى يجذب الكفاءات العملية من دول ذات دخل منخفض جدا إلى دول ذات مستوى معيشة رفيع.
٢- توفر الدول المتقدمة لعلماء الدول النامية فرصة العيش فى الوسـط العلمـى المتقدم والاستفادة من وجود قاعدة علمية واسعة التجهيزات والمختبـرات وتسهيلات النشر العلمى فى حين تفتقر بلاده إلى مثل هذه القواعد.
٣- تسعى الدول المتقدمة إلى استقطاب الكفاءات من الدول النامية عن طريـق تسهيل الحصول على الإقامة الدائمة ، ومن ثم الجنسية وإشعارها بالانتماء والمساواة.

٤- تفشى النظم البيروقراطية وغياب نظم الحوافز فى الدول النامية تجعل الكفاءات بها تضيق ذرعا بهذه الأوضاع وتسعى للهجرة هرباً من نظام التوظيف والترقيات التى تسبب إحباط دائم لهم.

٥- كثير من الكفاءات فى الدول النامية تسعى إلى الهجرة بسبب الأوضاع السياسية التى تتصف بعدم الاستقرار أو الاستبداد أو غياب الحريات.

العوامل الدولية

تحتوى العوامل الدولية على كافة ما يؤثر على الإدارة العامة من عوامل خارجية ولقد زاد تأثيرها فى الفترة الأخيرة بعد الاتجاه نحو عولمة الإدارة والتعامل الواسع معها على منهج من تحرير المحددات القومية ، ومن الظواهر الدولية المؤثرة فى هذا الصدد : ١- منظمات التمويل الدولية. ٢- التكتلات الدولية. فيما يلى نبذة عن كل موضوع منهما :

أولاً : منظمات التمويل الدولية :

تمثل تلك المنظمات التى تلجأ إليها الدول للحصول على احتياجاتها المالية ومن أهم هذه المنظمات : (د. شحاته وآخرون : ١٩٩٥ ، ٦٠ – ٦٥)

(١) الشركات المتعددة الجنسيات :

أصبحت الشركات متعددة الجنسيات قوة لا يستهان بها فى عالم اليوم إذ أنه من المتوقع مع بداية القرن الحادى والعشرين أن تصل ملكية هذه الشركات لحوالى ثلثى مجموعة الأصول الثابتة فى العالم بأسرة ، وأن يصل إنتاجها إلى أكثر من نصف الإنتاج ، وسيأتى اليوم الذى تصبح فيه التجارة الدولية هى التجارة الداخلية بين هذه الشركات وفروعها.

وقد سعت غالبية أجهزة الإدارة العامة بالدول النامية إلى دعوة وجذب هـــذه الشركات للعمل على أراضيها آملة فى أن تنقل إليها الأموال والتكنولوجيا وتسهم فى تنميتها. وهى فى سبيل ذلك طبقت سياسات اقتصادية متعددة تتضمن العديـــد من المزايا والافضليات من إعفاءات جمركية وضريبية وعدم مصادرة أو تأميم وغيرها من المزايا.

(٢) المساعدات الأجنبية :

تستخدم كلمة المساعدات لوصف تحويل الموارد المالية من الحكومـــات أو المؤسسات الرسمية إلى البلاد النامية ، وتأخذ المساعدات أشكالا متعـــددة منهـــا المنح التى لا ترد ، والقروض ، والمعونة الفنية ، وتحمل هذه المساعدات معهـــا العديد من السلبيات بالنسبة للدول النامية منها :

- التحيز السياسى لاتجاهات المساعدات : ويتـــضح ذلـــك مـــن أن الـــدول الرأسمالية الغنية تقدمها إلى تلك البلاد السائرة فى فلكها.
- تتسم المساعدات بأنها مقيدة ومرتبطـــة بـــشروط سياســـية واقتـــصادية لا تستهدف تنمية الدول الفقيرة بقدر ما تستهدف تدعيم النفوذ السياسى.
- إن المساعدات مشروطة من حيث أوجه الإنفاق فهى غالبا لحل مـــشكلات قصيرة الأجل ولا تتصدى للمشكلات طويلة الآجل.
- البعد عن المجال الصناعى : فالمساعدات غالبا ما تتجه إلـــى مـــشروعات المرافق العامة والخدمات ونادرا ما تتجه إلى تصنيع الدول النامية.

(٣) صندوق النقد الدولى :

نشأ صندوق النقد الدولى فى إعقاب الحرب العالمية الثانية لتحقيق الأهداف التالية :

- تشجيع التعاون النقدي الدولى.
- تشجيع زيادة حجم التجارة الدولية.
- تحقيق ثبات أسعار الصرف.
- التخلص من قيود الصرف التى تعوق التجارة الدولية.
- تقصير آجال الاختلال فى موازين مدفوعات الدول الأعضاء.

وقد تمكن الصندوق من تقديم العديد من المساعدات للدول الأعضاء كما ساهم فى حل كثير من المشاكل ، إلا أن تعامل الدول النامية مع الصندوق شابه العديد من السلبيات من بينها :

- نظام التصويت فى الصندوق يجعله خاضعا لتوجيهات الدول التى تمتلك حصصا كبيرة فى رأس المال وهى بصفة خاصة الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا ، حيث تملك أصواتا كافية للحصول على الأغلبية عند إتخاذ أى قرار وقد أمكن استخدام هذا الوضع لأغراض سياسية وأصبحت موارد الصندوق تمنح بسهولة لأى دولة تنال رضا الدول الكبرى خاصة الولايات المتحدة الأمريكية.
- موارد الصندوق التى توضع تحت تصرف العضو تعد ضئيلة إذا ما قورنت باحتياجات العضو الفعلية وبالذات بالنسبة للدول النامية.
- استخدام موارد الصندوق من قبل الأعضاء تحدد بفترة قصيرة تتراوح بين ثلاث إلى خمس سنوات وكلما زادت الفترة كلما زادت الفائدة.

(٤) البنك الدولى للإنشاء والتعمير:

نشأ البنك الدولى فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وذلك لمساعدة الدول التى دمرتها الحرب فى البناء أو التنمية الإقتصادية ، لذلك فإن أهداف البنك الدولى محددة وتنحصر فى التالى :

- مساعدة الدول الأعضاء فى تعمير اقتصادياتها الخربة.
- تحقيق النمو المتوازن للتجارة الدولية عن طريق تشجيع الاستثمارات الدولية الخاصة.
- تقديم المساعدات الفنية الخاصة بمسائل التنمية الاقتصادية.

ورغم كل هذه الأهداف النبيلة إلا أن تعامل الدول النامية مع البنك شابه العديد من السلبيات منها :

- يشترط البنك أن يكون المشروع الذى تقترض الدولة من أجله من أكثر المشروعات نفعا للدولة ويقتضى ذلك إرسال لجنة لكتابة تقرير عن ذلك.
- توزيع قروض البنك على الدول الأعضاء لا يتناسب مع درجة احتياج الدول للقروض بل يميل البنك إلى جانب الدول الغنية كما يتأثر بالعوامل السياسية.
- مراقبة البنك الشديدة على أوجه صرف القروض وتدخله فى الشئون المالية للدولة يمثل قيدا على حرية القرار الاقتصادى فيها.

ثانياً : التكتلات الدولية :

بدأت تنتشر ظاهرة التكتلات الاقتصادية فى مناطق مختلفة من العالم ، ولهذه التكتلات تأثيرات كبيرة على أجهزة الإدارة العامة فى الدول التى تنتمى إلى هذه التكتلات حيث يقع على عاتق هذه الأجهزة عبء تبنى سياسات اقتصادية معينة واتخاذ سلسلة من القرارات والإجراءات التى تذلل أى عقبة تقف فى سبيل نجاح التكتل وضمان استمراره.

وتمر التكتلات الاقتصادية بست مراحل وذلك على الوجه التالى : (د. عبد الوهاب : ١٩٩٦ ، ٧٠ – ٧١)

(١) **التعاون الاقتصادى** : ويقصد به مجموعة الإجراءات التى تتخذها دول معينة لتخفيف وطأة القيود المعوقة لانسياب السلع ورؤوس الأموال فيما بينها مع إعطاء بعض الامتيازات الجمركية المتبادلة فيما بينها.

(٢) **منطقة التجارة الحرة** : فى هذه المرحلة تلتزم كل دولة من الدول المشتركة فى التكتل بإلغاء الرسوم الجمركية والقيود الكمية المفروضة على السلع المستوردة من بقية الدول المشتركة ، على أن تحتفظ كل دولة بتعريفتها الجمركية إزاء الدول غير الأعضاء فى التكتل.

(٣) **الاتحاد الجمركى** : يتضمن الاتحاد الجمركى فضلا عن إلغاء الرسوم الجمركية والقيود الكمية فيما بين الدول الأعضاء ، التزام هذه الدول بتعريفة جمركية موحدة تفرضها على السلع المستوردة من الدول غير الأعضاء ، وتحل هذه التعريفة الموحدة محل التعريفات السابقة لإقامة الاتحاد.

(٤) **السوق المشتركة** : تمثل السوق المشتركة إذا قورنت بالاتحاد الجمركى ، درجة أعلى من درجات التكتل الاقتصادى، إذ لا تختفى العوائق المقيدة لانتقال السلع بين دول التكتل فحسب ، بل تختفى أيضا الحواجز المقيدة لحركات عناصر الإنتاج (من رأس مال ، عمل ،....)

(٥) **الوحدة الاقتصادية** : الوحدة الاقتصادية تتعدى مجرد إزالة العوائق أمام تحركات السلع وعناصر الإنتاج بين الدول الأعضاء ، وتصل إلى مرحلة تحقيق الانسجام بين السياسات المالية والنقدية للدول الأعضاء.

(٦) **الاندماج الاقتصادى الكامل** : فى هذه المرحلة تصبح اقتصاديات الدول الأعضاء ، وكأنها اقتصاد واحد تحدد سياساته المختلفة سلطة عليا فوق

الدول يكون لقراراتها فى الشئون الاقتصادية سلطة إلـزام جميـع الـدول الأعضاء.

العوامل البيئية المؤثرة على الإدارة العامة فى جمهورية مصر العربية

تمارس منظمات الإدارة العامة عملها فى جمهورية مصر العربية فى بيئة ذات عوامل تأثير متعددة ، قد تهيئ تلك العوامل فرصاً للانطلاق أو تشكل قيوداً أمام تلك المنظمات مما يتطلب عرض وتحليل هذه العوامل ، وذلك على النحو التالى : (العبودى : ١٩١ – ٢٠٠)

أولاً : العوامل القانونية والتشريعية :

يقصد بالعوامل القانونية والتشريعية ما تضعه الدولة من محددات لإدارة المنظمات العامة ، استجابة لحاجات اجتماعية أو اقتصادية قومية ، فتصدر تشريعات وقواعد منظمة قد تساعد المنظمات وتخلق لها فرصا للانطلاق ، وعلى العكس قد تكون حجر عثرة أمام انطلاقها. (مصطفى : ١٩٨٥ ، ٢٨٠)

ولتوضيح ذلك يمكن عرض بعض الأمثلة ، فالقرارات السياسية والتشريعية الحكومية التى تصدر من أجل ترشيد عمليات الاستيراد عن طريق رفع التعريفة الجمركية على الواردات يؤثر إيجابا وسلبا على دعم منظمات صناعية ومساعدتها على الاستمرار كما أن التعددية فى إصدار مثل هذه القرارات قد يؤدى إلى تعارضها ، وبالتالى يؤدى إلى زعزعة الاستقرار فى المجالات الاقتصادية.

ونفس الشئ يحدث فى مجال إصدار القرارات الحكومية فى مجال التسعير فقيام بعض الوزارات باتخاذ القرارات بتسعير بعض السلع الجماهيرية للصالح

العام يشكل قيودا على الأداء الانتاجى والتسويقى لمنظمات الأعمال ، وقد أدت هذه القرارات لخسائر فى بعض شركات القطاع العام ، كما أن تحديد أسعار مدعمة من جانب الحكومة لبعض المنتجات لشركات القطاع العام قد يدفع إلى خروج بعض شركات القطاع الخاص من السوق. كما أن اتخاذ قرارات بتخفيض سعر الفائدة على القروض من جانب وزارة المالية بالنسبة لمشروعات قومية مثل مشروعات الأمن الغذائى يقلل من تكلفة الاستثمار فى مثل هذه المجالات ويهيئ فرصا للربحية والاستمرار.

كما أن الاعفاءات الضريبية التى تتقرر لصالح بعض المشروعات الاستثمارية تهيئ فرصا استثمارية للمشروعات الجديدة.

مما تقدم يتضح أن القرارات التى تصدر من خلال الوزارات المختلفة سواء فى مجال الضرائب والجمارك ، أو ما يتعلق فيها بالأجور والأسعار والمزايا الاجتماعية ، كلها قرارات تؤثر بالدرجة الأولى على السياسات الإدارية وعلى التكلفة والعائد بالمنظمات الإدارية.

ثانياً : العوامل الاقتصادية :

تتأثر المنظمات العامة أيا كانت بالظروف الاقتصادية للدولة بصفة عامة ، واقتصاديات المنظمات الإدارية بصفة خاصة. وفى جمهورية مصر العربية نجد أن منظمات القطاعين العام والحكومى قد واجهت مشكلات عديدة أهمها تسرب العمالة الماهرة المدربة إلى الأسواق الخارجية ويرجع ذلك إلى تقديم هذه الأسواق البديلة للأجور الأعلى وظروف العمل الأفضل ، وعلى ذلك انخفض مستوى جودة الأداء وزادت تكلفته مما أثر سلبا على الكفاءة الإنتاجية بالمنظمات المصرية.

وعلى ذلك يمكننا القول أن التغييرات السلبية للبيئة الإقتصادية وما يستتبعها من ندرة العمالة فى التخصصات المختلفة يشكل قيودا على المنظمات التى تعانى من العجز فى هذه العمالة. سواء كانت منظمات أعمال ربحيـة ، أو منظمـات حكومية على اختلاف أشكالها ، أو منظمات خاصة لا ربحية ولا حكومية تعتمد فى مواردها المالية على مصادر الموازنة العامة للدولة مثل النوادى والمساجد ، والكنائس.

كما يتوقف مستوى الإنتاجية إلى حد كبير على مستوى التكنولوجيا الـذى تجلبه المنظمات الحكومية فى مصر للاستعانة به ، وأخيـرا تـؤثر الـسياسات الحكومية النقدية على المنظمات العامة فتداخل البيئـة الـسياسية مـع البيئـة الاقتصادية يؤثر على فرص وتكلفة تمويل المنظمات العامة العاملة فى جمهورية مصر العربية.

ثالثاً : العوامل الثقافية والاجتماعية

تلعب الثقافة والعادات والتقاليد الاجتماعية دورا هاما فى حيـاة المنظمـات الإدارية ، إذ تسهم الثقافة فى إرساء القيم والسلوكيات الحميدة لدى الأفراد داخل المنظمات ، فهى تغرس فيهم قيمة الالتزام والانضباط والنظام والأمانـة.. الـخ ومن ثم أكد كثير من خبراء الإدارة على ضرورة الاهتمام بالثقافة كإحدى القوى المؤثرة فيما يتعلق بتنظيم الإدارة فى أى بلد كان.

وهذا ما أكده الخبيرين لوثر جيوليك وجـيمس بولـوك الأمـريكيين عنـد دراستهما للنظم الإدارية المصرية فقالا عن تنظيم الإدارة الحكومية فى مـصر : أننا ندرك حق الإدراك أن النظم الحكومية تتكيف وفق مقتضيات المناخ الثقـافى الذى توجد فيه ، ولا يمكن بحث خطط إعادة تنظـيم جهـاز أيـة حكومـة أو

إجراءاتها بمعزل عن التيارات العامة التى تسود حياة الأمة ، والمعتقدات الأساسية التى تدين بها. وأضاف الخبيرين لوثر جوليك ، وجيمس بولوك : أن الثقافة الإسلامية من أصلح الأسس للحكم الناجح فى العصر الحديث ، وليس هذا فحسب ، بل أنها كذلك تقدم للشعب المصرى المبادئ التى يمكن أن يقيموا عليها ديمقراطيتهم الجديدة التى تتميز بالقيادة الايجابية الفعالة ومشاركة الشعب فى الحكم وتحرى استخدام الثروة الخاصة والعامة لخير الأمة.

كما أكدوا أن الثقافة الإسلامية تمثل أبعد الأشياء عن إعاقة سير التقدم والتطور فى النظم الحكومية ، وأنها أبعد الأشياء عن الدعوة إلى الطاعة العمياء أو التثبت بالتقاليد العتيقة ، ذلك أن الثقافة الإسلامية تشجع الإنسان على استخدام عقله فى تقدير مقتضيات العلم الحديث مع الاطمئنان إلى القيادة وتبادل الرأى والمشورة.

ومما تقدم يتبين لنا أهمية العوامل الثقافية والاجتماعية وتأثيرها على قيم واتجاهات الأفراد أيا كانت أدوارهم الاجتماعية ومن أهم العوامل الثقافية والاجتماعية المؤثرة فى الإدارة العامة فى البيئة المصرية. ١-التكوين الاسرى.٢-الطبقات الاجتماعية. ٣-التقاليد الريفية.٤-المعتقدات الدينية. ٥-النظم التعليمية.

رابعا : العوامل الجغرافية :

تختلف ملامح البيئة المصرية عما سواها من بيئات أخرى ، فبالنظر إلى خريطة مصر الجغرافية يمكننا أن نستشف أهمية العوامل الجغرافية وتأثيرها فى حياة المجتمع المصرى وبالتالى على أنظمة الإدارة.

فلقد أسهم موقع مصر الجغرافى كهمزة وصل بين القـارات المختلفـة فـى التأثير على حياة مصر السياسية فاعتماد أوروبا فى تجارتها الخارجية على قناة السويس ، جعل هذا الممر المائى ذو حساسية وأهمية قصوى ومحـلا للـصراع الدولى بين القوى المختلفة وأسفر هذا الصراع عن نجاح انجلترا فى الـسيطرة على هذا الممر المائى لمدة طويلة تقدر بحوالى سبعين عامـا ، ولـم يقتـصر احتلالها لهذا الممر المائى فحسب بل امتد نفوذها إلـى جهـاز الحكـم والإدارة العامة.

كما يمكن اعتبار نهر النيل من أبرز الملامح الجغرافية فى مصر حيث عاش الملايين من سكان مصر حوله ، وكان له دوره فى الزراعـة وزيـادة الرقعـة الزراعية وما زال ، مما أسهم فى حـل مـشاكل كثيـرة أهمهـا المواصـلات والاتصالات وبالتالى سهل مأمورية الإدارة العامة فى مصر. لذا يمكن القول أنه إذا كانت الصحراء قد ساعدت على حماية مصر من الغزو الخارجى عليها ، فان النيل يعد شريان حياتها وضمان بقائها.

خامساً : العوامل التكنولوجية :

من العوامل البيئية الخارجية التى تهييء فرصـا للمنظمـات العامـة فـى جمهورية مصر العربية للانطلاق نحو تحقيق الأهداف المنشودة فى أسرع وقت ممكن ، وبأقل تكلفة ممكنة استخدام الوسائل التكنولوجية ، والادارى الناجح هـو الذى يلاحق عصره وما وصل إليه من وسائل تقنية تعينه على ما هو مطلـوب منه ولكى تيسر عليه أعباؤه وتمكنه من التفرغ لما هو أهم ، من إشراف ومتابعة للعمل الادارى اليومى.

ومن الوسائل التكنولوجية التى فرضت نفسها فى مجال الإدارة الحاســبات الالكترونية ، التى أصبحت ضرورة من ضرورات العصر نظرا لما تؤديه مــن مهام وما تحققه من مزايا يعجز العقل البشرى عن تحقيقها.

وقديما كان يقاس تقدم أية دولة بما لديها من الفرق العسكرية ولكن تغير هذا المفهوم تماما فى عالم اليوم وأصبح المقياس ما تملكه الدولة من وســائل تقنيــة وفنية ووسائل اتصال وحاسبات آلية.

إن استخدام الحسابات الآلية فى مجال الإدارة العامة أصبح له أهمية لا تقل عن تلك التى جاءت بها الدراسات السلوكية والنفسية وحتى القانونية والتشريعية.

والحقيقية التى يجب أن نعيها جيدا أن استخدام الوسائل التقنية لا تحول دون احتياجنا إلى الإداريين والرجال القادرين على استخدام هذه الوسائل فلا تعارض بينها بل مثل هذه الوسائل تعاون وتساعد الإداريين على سرعة الأداء وإنجــاز الأعمال.

الفصل الثالث

ملامح الإدارة العامة فى الفكر الإسلامى

✍ بنهايـة هـذا الفـصل يمكنـك عزيـزى القـارئ الإلمـام بالموضوعات التالية :

- ⊙ رواد الفكر الإدارى فى الإسلام وأهم إسهاماتهم.
- ⊙ مفهـوم الدولـة وأهـم وظائفهـا فـى الفكـر الإدارىالإسلامى.
- ⊙ مرتكزات وأسس الحكم والإدارة فى الإسلام.
- ⊙ المنظمات العامة كما يراها الفكر الإسلامى.
- ⊙ عناصـر العمليـة الإداريـة فـى المنظمـات العامـه الإسـلامية

µ

يعد الفكر الإدارى الإسلامى من الأسس والقواعد والمرتكزات التى يلزم المنظمات التى تنتهج الشريعة الإسلامية التعرف عليها والإلمام بمبادئها وطرقها، حتى يمكنها تطبيقها ، ومن ثم تحقيق الغايات والأهداف التى أنشئت من أجلها ، ولقد تعددت اليوم السبل والطرق والنظريات والنماذج مما يفرض على مفكرى الإدارة المسلمين ضرورة السعى لاستنباط النظرية الإدارية فى الإسلام كل حسب تخصصه وبما يفيض به علمه ، ويفضل الإستعانه بذوى الاختصاص من أهل الفقه والشريعة ، ولا ضير من مزج هذه النظريات بما استحدث فى الدراسات والبحوث المعاصرة من نماذج لا تتعارض مع مقتضيات الشرع الإسلامى.

ونعرض فى مستهل هذا الفصل للإجتهادات الأولى لرواد الفكر الإدارى فى الإسلام ، ثم نبين مفهوم الدولة ووظائفها فى الفكر الإدارى الاسلامى ، بالإضافة إلى بيان أسس العمليات الإدارية ومرتكزاتها فى الفكر الإسلامى ، هذا إلى جانب بيان مفهوم المنظمات العامة وأهم أهدافها ومكونات النظام الإدارى بها ، وأخيرا نلمح لعناصر العملية الإدارية فى المنظمة العامة التى تلتزم بالمنهج الإسلامى ولهذا يتناول هذا الفصل الموضوعات الآتية :

- **رواد الفكر الإداري في الإسلام وأهم إسهاماتهم.**
- **مفهوم الدولة وأهم وظائفها في الفكر الإداري الإسلامي.**
- **مرتكزات وأسس الحكم والإدارة في الإسلام.**
- **المنظمات العامة كما يراها الفكر الإسلامي.**
- **عناصر العملية الإدارية في المنظمات العامة الإسلامية.**

رواد الفكر الإداري في الإسلام في مجال الإدارة العامة وأهم إسهاماتهم :

حظى الفكر الإدارى الإسلامى فى مجالاته المختلفة بدراسة شاملة من قبل المهتمين الأوائل والمعاصرين. ورغم أن هذا الإهتمام جاء فى فترة متأخرة مقارنة بالفكر السياسى والاقتصادى والاجتماعى. إلا أن هذا لم يفقده أهميته ودوره فى إثراء الفكر الإدارىالإسلامى وجعله فكرا أصيلا وشاملا لاعتماده على ما جاء بالقرآن الكريم والسنه النبوية الشريفة.

ومن أهم الدراسات التى أثرت الفكر الإسلامى تلك التى قام بها عدد من رواد الفكر الإسلامى فى حقل الإدارة ، ويمكن أن نعرض لأهم الرواد وأهم إسهاماتهم فى إثراء الإدارة الإسلامية على النحو التالى :

أولاً : الفارابى (٢٥٩ هـ - ٣٢٩ هـ)

قدم الفارابى إسهامات متعددة فى مجالات مختلفة منها : "السياسات المدنية " و "آراء المدينة الفاضلة" "وإحصاء العلوم". وقد عرف الفارابى بنزعته الصوفية وأنه كان يميل إلى العزلة والتأمل والتفكير. إن ما لمسه من واقع فاسد بدأ يستثرى فى أرجاء الدولة العباسية جعله يتجه بفكره إلى نظام مثالى فى الحكم والإدارة لإصلاح هذا الواقع الفاسد

ومن إسهامات الفارابى التى لها أثر واضح فى الحكم والإدارة ما تضمنه مؤلفه حول آراء أهل المدينة الفاضلة ، والمدينة التى يتحدث عنها الفارابى تمثل نموذجا متطورا لمجتمع إنسانى يؤدى فيه كل عضو من أعضائه وظيفة تتوافق

مع قدراته وكفاءاته فالجانب الاجتماعى والذى له صلة وثيقة بالحكم والإدارة يشمل مرتكزين أساسيين هما :

١- **الجماعة الفاضلة ومقوماتها** : وأشار إلى أن أهم مقوماتها التعاون الكامل ، حيث إن الإنسان قد فطر على الإجتماع بغيره من البشر والتعاون معهم وذلك إشباعاً لحاجاته. كما تطرق إلى أن هدف هذه الجماعة الفاضلة هو السعادة. وثالثاً أشار الفارابي إلى أن قوام وأساس هذه الجماعة التدرج الرئاسى. فتنظيم الجماعة الفاضلة عند الفارابي يقوم على أساس هرمي فهناك عدة مستويات رئاسية يتدرج فيها الأفراد حسب قدراتهم وكفاياتهم وعليه فالجماعة (المنظمة) النموذجية عند الفارابى جماعة متعاونة سعيدة وهى الجماعة التى ينشدها رواد الفكر الإنسانى المعاصر عن طريق تنظيمهم الإجتماعى غير الرسمى كما أن هذه الجماعة تقوم على التنظيم الرئاسى الهرمى. وهو تشكيل التنظيم الرسمى عند أنصار الفكر الإدارى العلمى.

٢- **القيادة الفاضلة وخصائصها** ، وفى تناوله للقيادة الفاضلة للجماعة الفاضلة تعرض فى تحليله لخصائص القيادة الفاضلة ، ففى رأيه أن القيادة الفاضلة ليست موروثه كلها أو مكتسبة كلها ، وإنها مزيج بين النوعين وتعكس بحق الخصائص التى يتحدث عنها علماء النفس والإدارة المعاصرون.

ثانياً: الماوردى (٣٦٤ هـ - ٤٥٠ هـ)

للماوردى فى الإدارة الحكومية وأصولها أكثر من مؤلف هى الأحكام السلطانية فى قانون الوزارة وسياسة الملك. ويعد كتاب الأحكام السلطانية أول مدرسة علمية منهجية تناولت أساسيات الإدارة الحكومية الإسلامية والكتاب

يعالج العديد من الموضوعات التى تعالجها اليوم أحدث المؤلفات فى علم الإدارة العامة. ومن الموضوعات التى عالجها من المنظور الإسلامى دراســة الدولــة ورئاستها ، الوزارة والديوان اللامركزية الإدارية (الحكم المحلى) وذلك عنــد تناوله لموضوع تقلد الإمارة على البلاد – كما تناول الكتاب موضـــوع الرقابـــة على عمال الإدارة ونشاطات الأفراد وذلك عن طريق نظـــام الحـــسبة – هـــذا بالإضافة لعرضه لموضوعات الإدارة المالية فى الدولة الإسلامية.

ثالثاً: الغزالى (٤٥٠ هـ - ٥٠٥ هـ)

للإمام الغزالى مؤلفات عديدة فى الفلسفة الأخلاقية والسياسية نذكر من بينها: الفلسفة والأخلاق ، وميزان العمل ، وإحياء علوم الدين والإقتصاد فى الاعتقاد ، والتبر المسبوك فى نصيحة الملوك.

ومن هذه المؤلفات تشير إلى مؤلفه حول "التبر المسبوك فى نصيحة الملوك" والذى يعكس اتجاها سلوكيا أخلاقيا فى الفكر السياسى ، وقد تضمن هذا الكتـــاب توجيهات وإرشادات يقال أنها موجهة أصلاً إلى السلطان محمد بن ملـــك شـــاره وتحدد الوصايا العشر فى المنهج السلوكى والأخلاقى للحكم والإدارة كما أعتبـــر كتابه وما تضمنه من إرشادات بمثابة نصائح إدارية حكيمة وقد أطلـــق عليهـــا الغزالى أصول العدل والإنصاف وهى تمثل فى مجموعها ضمن غيرها ضوابط للسلوك الإدارىالإسلامى القويم.

رابعاً : ابن تيمية (٦٦١ هـ - ٧٢٨ هـ)

شملت دعوة ابن تيمية الإصلاحية إصـــلاح الإدارة الحكوميـــة ولـــه فـــى ذلك رسالتان :

١- **السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية.** يقول ابن تيمية فى مقدمة رسالته الأولى "السياسة الشرعية فى إصلاح الراعى والرعية " أما بعد فهذه رسالة مختصرة فيها جوامع من السياسة الإلهية والإنابة النبوية لا يستغنى عنها الراعى اقتضاها من أوجب الله نصحه من ولاة الأمور.

وتتضمن هذه الرسالة قسمين أولهما يعنى بأداء الأمانات سواء بالنسبة للولايات أو الأموال ، وثانيهما خاص بالحدود والحقوق سواء ما تعلق منها بالله سبحانه وتعالى أو تعلق بالأفراد. إن روعة ابن تيمية فى هذه الرسالة تستند إلى ما جاء به القرآن الكريم والسنه النبوية الشريفة ، ولا بد أن نشير هنا إلى أن ابن تيمية يأخذ بالمدخل الإنسانى فى تحقيق التطوير الإدارى.

وفى تناوله لأداء الأمانات فى تولية الوظائف العامة أى الولايات أشار إلى توافر أربعة أمور هى : استعمال الأصلح ، اختيار الأمثل ، اجتماع القوة والأمانة ومعرفة الأصلح.

٢- **رسالة الحسبة مسئولية الحكومة الإسلامية** : إن دعوة ابن تيمية للإصلاح الإدارى اقتضت تناوله وعرضه للحسبة كنظام رقابى فى الدولة الإسلامية حفاظا على الشريعة الإسلامية فى الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر والتى تهدف إلى تقويم سلوك الأفراد عامة وموظفى الدولة خاصة.

ومن الجوانب التى تناولها ابن تيمية فى هذه الرسالة ما يلى :

أ- أهداف الوظيفة العامة.   ب- وظيفة المحتسب.

حـ- الدور الإصلاحي للدولة وفيه تعرض لموضوعات محددة منها منع الاحتكار ، تحديد الأسعار ، تحديد وتوفير الاحتياجات.

خامساً : ابن خلدون (٧٣٢ هـ - ٨٠٨ هـ)

تولى وظائف إدارية وسياسية لدى بعض أمراء الأندلس والمغرب ثم إنصرف للتأليف ، فأخرج موسوعته التاريخية المسماة " كتاب السير ، وديوان المبتدأ والخبر فى أيام العرب والعجم والبربر ، ومن عاصرهم من ذوى السلطان الأكبر " والحق به ترجمة شخصية له بعنوان " التعريف بابن خلدون " ثم وضع لكتابه "مقدمة ابن خلدون الذى حظى بشهرة واسعة ، ولفكر ابن خلدون الإجتماعى تأثيره البالغ على الفكر الإدارى وذلك باعتبار الإدارة ظاهرة اجتماعية تتناول بالتنظيم نشاطات الأعمال البشرية التى تؤدى بصورة جماعية ويتضح دور ابن خلدون فى هذا الصدد فى تأصيله العلمى ودوره كرائد للتنظيم ونظريته فى العمل كمصدر للقيمة وفيما يلى يمكننا أن نعرض بإيجاز لركائز فكره .

١- **التأصيل العلمى للظاهرة الاجتماعية** التى يسميها أحوال الإجتماع البشرى وتشتمل على القواعد والاتجاهات العامة الواجب مراعاتها فى تنظيم الشئون المتعلقة بأفراد المجتمع وتنسيق علاقاتهم سواء فيما بينهم أو فيما بينهم وبين غيرهم.

٢- **زيارة ابن خلدون للتنظيم الإجتماعى** : يقول أحد العلماء الأمريكان فى كتابه إن المؤرخ العربى ابن خلدون مستشار التنظيم والعمل السياسى للأمراء والخلفاء فى أفريقيا الشمالية وأسبانيا خلال القرن الرابع عشر ، قد أدرك فى ذكاء وتألق العروض الأولى المنظمة ، وللطريقة المقارنة فى دراسة التنظيمات وتطور نتائجها.

٣- **نظرية العمل هو مصدر القيمة** : يرى ابن خلدون أن العمل هو المصدر الأساسى للقيمة والثروة وأن الزراعة والصناعة والتجارة هى أساس تحقيق الدخل وأن خدمة السلطان – أى الوظائف العامة – تعد من وجوه المعاش والكسب الطبيعة المكملة لأساسيات المعاش.

سادساً : القلقشندى (٧٥٦ هـ - ٨٢١ هـ)

فى سنة ٧٩١ هـ أسند للقلقشندى العمل بديوان الإنشاء ودراسة الإدارة المكتبية أو ما كان يعرف بصناعة الإنشاء فقام بكتابة مؤلفة المشهور : "صبح الأعشى فى صناعة الإنشاء " ، ويعد هذا المؤلف موسوعة ودائرة معارف بالنسبة لوظيفة الكتابة ومتطلباتها ، والتنظيم المكتبى وإجراءاته ، وتنظيم المكاتبات وتصنيفها. وبنظره سريعة إلى هذا المؤلف نجده قد تضمن كافة المجالات التى تعكس منهجه فى دراسته والتى تشابه إلى حد بعيد الدراسات المعاصرة فى الإدارة المكتبية وأعمال السكرتارية.

ويمكننا تصنيف الجوانب التى تناولها القلقشندى فى مؤلفه على النحو التالى :

١- وظيفة الكتابة ومتطلباتها وآدابها ، وصفات وثقافة الكاتب .
٢- التنظيم المكتبى وإجراءاته أو ما يسمى بديوان الإنشاء (ديوان المكاتبات أو ديوان الرسائل سابقاً) حيث عرض لرئيسه ولوظائفه التالية : رئيس ديوان الإنشاء ، موظفو ديوان الإنشاء ، نماذج وصف الوظائف.
٣- تنظيم المكاتبات وتصنيفها : وما ينبغي أن يراعى فى مقدمات المكاتبات من أصول ، وبيان مقادير المكاتبات وما يناسبها من البسط والإيجاز من المعانى ، كما تناول كل ما يتعلق بالمكاتبات من حيث ترتيبها وتوافقها ولوازمها ، وكيفية طى الكتاب وختمه وحمله وفضه وحفظه.
٤- أنواع المكاتبات الحكومية المختلفة وتصنيفها على أساس علمى موضوعى.. وهو ما تهتم به الإدارة المكتبية والسكرتارية المعاصرة.

مفهوم الدولة وأهم وظائفها فى الفكر الإدارىالإسلامى :

إن الهدف الرئيسي من إقامة دولة الإسلام هو إقامة عقيدة التوحيد التى تقوم على مبدأ تخليص البشر من العبودية لغير الله وتحرير الإنسان من الخضوع لأى مخلوق ، وفى هذا الصدد يشير سيد قطب إلى أن نظرية الحكم فى الإسلام تقوم على أساس

شهادة أن لا إله إلا الله ، ومتى تقرر أن الألوهية لله وحده بهذه الشهادة ، تقرر بهـــا أن الحاكميه فى حياة البشر لله وحده والله سبحانه وتعالى يتولى الحاكمية فى حياه البـــشر عن طريق تصريف أمورهم بمشيئته وقدره من جانب ، وعن طريق تنظيم أوضاعهم وحياتهم وحقوقهم وواجباتهم وعلاقاتهم وارتباطاتهم بشريعته ومنهجه من جانب آخر.

وطالما أننا نتفق مع المبدأ الإدارى القائل بأن نجاح المنظمة – أى منظمة – يقاس بمدى تحقيقها لأهدافها فإن نمو وتقدم الدولة الإسلامية يمكن قياسه بمدى تحقيقها للغاية القصوى من تكونيها – عبادة الله وتحرير الإنسان من عبودية الإنسان ، ويتفرع مـــن هذه الغاية أهداف رئيسيه كإقامة العدل وكفالة الحريات وتحقيـــق المـــساواة والتكافـــل والمثل الأخلاقية العليا وعمارة الأرض وتنميتها ، ويتميز الدين الإسلامى عن غيـــره من الشرائع والقوانين والدساتير الوضعيه بأنه "دين ودولة " ولا يمكن فصل أى منهما عن الآخر.. فالأصل فى كل النظم الحياتية سياسية كانت أم اقتصادية أم اجتماعية هو الشريعة الإسلامية التى وضعت لها نظما متكاملة صالحة لكل زمان ومكـــان وقـــادرة على التكيف مع كافة الظروف والأحوال.

وقد عرف ابن خلدون الخلافة بأنها " حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعى فى مصالحهم الأخروية والدنيوية الراجعة إليها ، إذ ترجع أحوال الدنيا كلها عند الـــشارع إلى اعتبارها بمصالح الآخرة. فهى فى الحقيقة خلافة عن صاحب الشرع فى حراســـة الدين وسياسة الدنيا به ، ومن ثم فإن وظائف الدولة فى الإسلام تتضمن "وظائف دينية و"وظائف دنيوية" ، ولا يمكن الفصل بينهما فكل منها يكمل الآخر.

وقد ذكر الماوردى **عشر وظائف رئيسية** للدولة :

١– حفظ الدين على أصوله ألمستقره وما أجمع عليه سلف الأمة.

٢- تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين.

٣- حماية البيضة(البلاد) ، والذب (الدفاع) عن الحريم.

٤- إقامة الحدود.

٥- تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة.

٦- جهاد من عاد الإسلام بعد الدعوة.

٧- جباية الفئ والصدقات.

٨- تقدير العطايا وما يستحق فى بيت المال من غير إسراف ولا تقتير ودفعه فى وقت لا تقديم فيه ولا تأخير.

٩- استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال ، ويوكل إليهم من الأموال.

١٠- أن يباشر (الحاكم) بنفسه الإشراف على الأمور وتصفح الأحوال لينهض بسياسة الأمة.

أما شيخ الإسلام ابن تيمية فقد فصل بين وظائف الخليفة الدينية والدنيوية وأشار إلى أن الخطط الدينية (الوظائف الدينية) تشمل : الصلاة والفتيا والقضاء والجهاد والحسبة ، بينما تتضمن الخطط السلطانية (الوظائف الدنيوية) الوزارة والحجابه وإدارة أعمال الجباية والرسائل والشرطة وقيادة الأساطيل.

وقد تناول كثير من العلماء المسلمين وظائف الدولة فى الإسلام بالشرح والتفصيل ويبين الشكل رقم (٣/١) أهم وظائف الدولة فى الفكر الاسلامى وسوف نستعرض تلك الوظائف على النحو التالى :

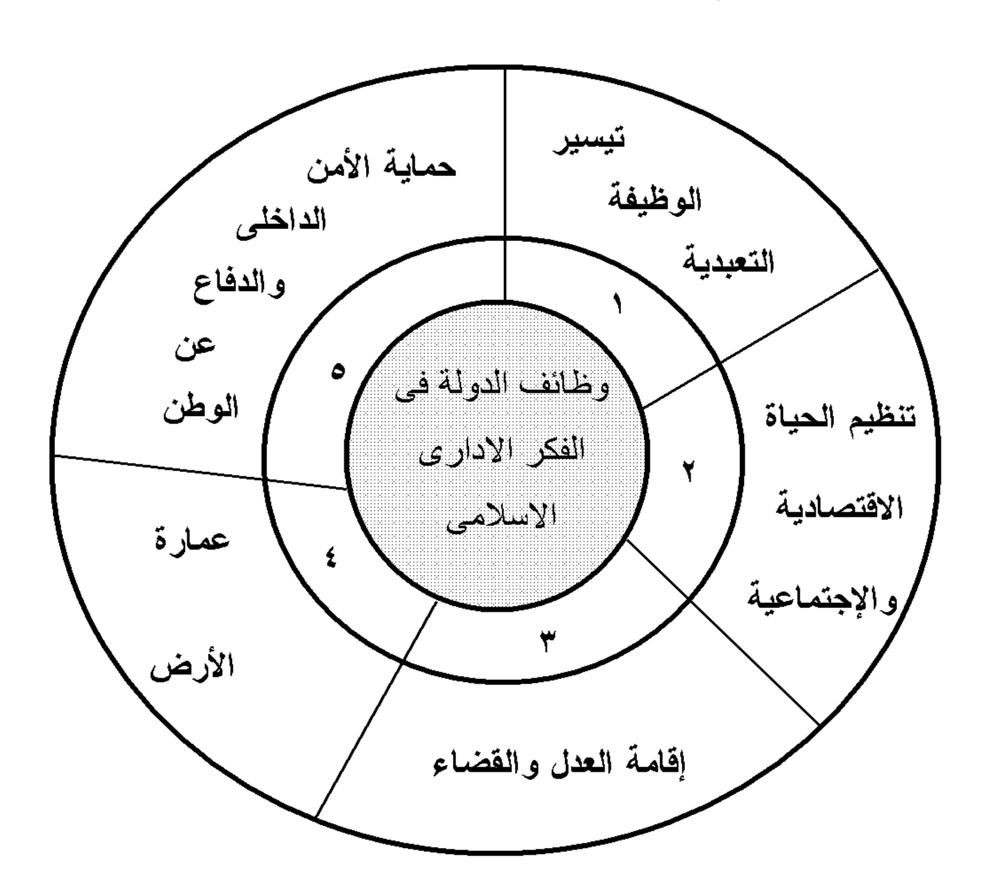
أولاً: تيسير الوظائف التعبيدية (إقامة التوحيد وعبادة الله فى الأرض)

وتعد هذه الوظيفة أهم وظائف الدولة فى الإسلام والأصل الذى تتفرع منـــه المسئوليات والوظائف والمهام الأخرى فواجب الدولة فى الإسلام أن تعمل على تحرير البشر من العبودية لغير الله وإخلاص العبادة لله وحده وهذه بطبيعة الحال هى الغاية القصوى من خلق الإنس والجن "**وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ**" وواجب الدولة فى الإسلام تهيئة كافة الظروف التى تساعد الفرد والمجتمع على إخلاص العبادة لله وحده وعدم الخضوع لمن سواه ، ويشمل ذلك تهيئة الأجـــواء فى كافة مناحى الحياة التعليمية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية أن توجه هذه العناصر توجيها إسلاميا تتحقق معه الهدف الرئيسى الذى خلق من أجله الإنسان. قال تعالى (الذين إن مكناهم فى الأرض أقاموا الصلاة وآتـــوا الزكـــاة وأمـــروا بالمعروف ونهوا عن المنكر ولله عاقبة الأمور).

فى هذا الصدد يقول الدكتور أحمد أبو سن إن إقامة الصلاة إشارة إلى تمكين الفرد من عبادة الله وإن إيتاء الزكاة إشارة إلى تمكين المجتمع المسلم من الحيـــاة الطاهرة الذكية ومن الرعاية الإجتماعية للفقراء والمحتاج وأما الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر فإنها إشارة إلى ردع من يريد إفساد المجتمع الإسلامى.

الشكل رقم (٣/١)

أهم وظائف الدولة فى الفكر الادارى الاسلامى



ثانياً : تنظيم الحياة الإقتصادية والإجتماعية.

والوظيفة الثانية من وظائف الدولة متعلقة بوظيفة الحياة الإقتصادية ، وتبرز هذه الوظيفة فيما تضعه الدولة من سياسات تتدخل بها فى الحيـــاة الإقتـــصادية للإفراد ضمن المفهوم العام لواجب الدولة فى القيام بعمل الخير وإزالة الـــشر ، والأمر بالمعروف والنهى عن المنكر ، وتحريم التعامل بالربا ، ومنـــع احتكـــار الأقوات ، ومحاربة الغش فى المعاملات وتنظيم البيع والشراء وتداول المال.

والأصل العام الذى تقوم عليه فلسفة الإسلام الاقتصادية ينطلق مـــن مبـــدأ الحرية الإقتصادية إلا أن هذه الحرية مقيدة بقيود المصلحة العامـــة ومـــن أهـــم الضوابط فى هذا الصدد

١ – **تحديد الأسعار** : إذا كان الناس يبيعون سلعهم على الوجه المعـــروف مـــن غير ظلم منهم وقد ارتفع السعر أما لقلة الشئ وإما لكثرة الأشخاص الطالبين له فلا أكراه للبائع على تحديد سعر بعينه خصوصا إذا كانت قلـــة الـــسلعة المعروضة تدفع الناس إلى العمل لإنتاجها من جديد فيعتدل ســـعرها مـــرة أخرى. ولكن لوليالأمر أن يكره الناس على بيع ما عندهم بقيمة المثل عنـــد ضرورة وحوجة الناس إليه. وللدولة التدخل فى تحديد الأسعار للسلع التـــى تكون مشاعة والتى يحتاجها غالبية أفراد المجتمع ، ولا يقتصر ذلك علـــى السلع الأساسية فقط ولكن يتعداه إلى جميع السلع التى يستهلكها معظم أفراد المجتمع

٢– **منع الاحتكار** : إن عملية التوازن هى إحدى السمات التـــى يـــسعى إليهـــا الإسلام ، ومن بينها المحافظة على توازن العرض مع الطلب بحيث لا يوجد فى المجتمع حالة ما يسمى بالنقص المفتعل فى العرض مما ينتج عنه طلـــب

مفتعل ومتزايد. ومن هنا فإن من واجب الدولة التدخل لحماية الأسعار فى حالة حدوث احتكار يتمثل فى شراء وتخزين ما يحتاج إليه الناس بهدف رفع السعر وخلق نوع من الندرة وعدم الاستقرار فى السوق التجارى ، والإسلام يحرم الاحتكار – فقد روى مسلم فى صحيحه " لا يحتكر إلا خاطئ " كما روى عن الرسول (صلى الله عليه وسلم قوله) "الناس شركاء فى ثلاث : الماء والكلأ والنار" فلا احتكار فى هذه الأشياء ولا ملكية خاصة تحرم بعض المسلمين عن التمتع الكامل بمصادر الرى والكلأ والطاقة الحرارية ويرى ابن تيمية أن على الدولة يجب أن تتدخل لتضع حدا لأى تلاعب فى الأسعار بأى شكل من الأشكال.

٣- **تنظيم العمل** : يعده عنصر العمل أحد عناصر الإنتاج الذى يلعب دورا فعالا فى العملية الإنتاجية ولقد اهتم الإسلام بالعناية به وتنظيمه. ولقد أعتبر معظم الفقهاء وجوب بذل العمل سواء كان ذهنيا أو بدنيا أو عضليا وأطلق الإمام ابن تيمية تعبير تسعير الأعمال فى مقابل تسعير الأموال عندما ناقش تحديد الأجور وذلك انطلاقا من فكرة أن للعمل قيمة اقتصادية ، وكما تشترى سلعة بمال معين فأنت تشترى من العامل جهدا معينا بأجر معين لتنتفع به. ولقد أوجب الإسلام خلق المناخ الملائم للطلب والعرض المتوازن لعنصر العمل ، وذلك بتوفير الأجر المناسب للعمل المناسب وللدولة حق التدخل لحماية العاملين وتحديد الأجور المتناسبة مع الجهد المبذول.

٤- **تنظيم الملكية الفردية** : من حق الدولة تنظيم الملكية الفردية أيضا. يقول ابن تيمه " إن الناس مسلطون على أموالهم ، وليس لأمير أن يأخذها أو شيئا منها إلا عن طيب أنفسهم إلا فى المواضع التى تلزمهم. ونزع الملكية قد تدعو إليه الحاجات الإجتماعية التى تقتضيها مصلحة المجتمع سواء الاقتصادية أو

الحضارية والعمرانية. ففى حالة الضرور أو حاجة الناس إلى الشئ فإن للدولة التدخل فى حل هذه الضرورة وتوفير حاجات الناس. وقد روى صاحب السنن أن رجلا كانت له شجرة فى أرض غيره وكان صاحب الأرض يتضرر بدخول صاحب الشجرة فشكا ذلك إلى النبى صلى الله علية وسلم فأمره أن يقبل منه بدلها أو يتبرع بها فلم يفعل فأذن لصاحب الأرض فى قلعها وقال لصاحب الشجرة "انما أنت مضار".

ثالثاً : العدل والقضاء :

وظيفة الدولة الإسلامية فيما يتعلق بالعدل والقضاء ترتبط ارتباطا وثيقا بفكرة المساواة ، التى تعتبر من المبادئ الأساسية التى يقوم عليها الحكم فى الإسلام.

وغاية الحكم فى الإسلام هو تحقيق هذه المساواة فى الحقوق والحريات دون أن يكون الجنس أو اللون أو اللغة سببا للتفاوت أو التميز قال تعالى " إن الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاء ذى القربى وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغى يعظكم لعلكم تذكرون"، وقال تعالى : **"اللّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تؤدُّواْ الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُواْ بِالْعَدْلِ"** ، **وقال تعالى : "وَلاَ يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَآنُ قَوْمٍ عَلَى أَلاَّ تَعْدِلُواْ اعْدِلُواْ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَى وَاتَّقُواْ اللّهَ إِنَّ اللّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ"** ، **وقال جل شأنه : "وَقُلْ آمَنتُ بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ مِن كِتَابٍ وَأُمِرْتُ لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمُ"**.

والعدل بالمفهوم الإسلامى يشمل العدل فى كافة مناحى الحياة من علاقة البشر بعضهم ببعض وعلاقتهم بالراعى. يقول أبو بكر رضى الله عنه عندما ولى الخلافة مخاطبا عامة الملسمين "الضعيف فيكم قوى عندى حتى آخذ له حقه، والقوى فيكم ضعيف عندى حتى آخذ الحق منه إن شاء الله".

رابعاً: عمارة الأرض :

حدد الإسلام الغاية من وجود البشر ، تلك التى تقوم بالدرجة الأولى على عبادة الخالق جل شأنه ، إلا أنه فى الوقت نفسه أمر بالعمل فهو دين عباده وعمل لا يعرف الإنقطاع والرهبانية أو العزوف عن الدنيا ، قال تعالى "**وَجَعَلْنَا فِي قُلُوبِ الَّذِينَ اتَّبَعُوهُ رَأْفَةً وَرَحْمَةً وَرَهْبَانِيَّةً ابْتَدَعُوهَا مَا كَتَبْنَاهَا عَلَيْهِمْ إِلَّا ابْتِغَاء رِضْوَانِ اللَّهِ فَمَا رَعَوْهَا حَقَّ رِعَايَتِهَا**" ، وقد استخلف جل شأنه الإنسان فى الأرض وأمره بعمارتها قال تعالى "هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها" وقال سبحانه : "واذ قال ربك للملائكة انى جاعل فى الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك" وقال جل شأنه هو الذى جعل لكم الأرض ذلولا فامشوا فى مناكبها وكلوا من رزقه وإليه النشور".

وعمارة الأرض هى تحقيق التنمية بالمفهوم العصرى.. ومن هنا يمكن القول بأن " التنمية "القائمة فى إطار المنهج الإسلامى واجب من واجبات الدولة فى الإسلام لا يعرف الجمود أو الخمول أو الاستاتيكية يقول على رضى الله عنه "**اعمل لدنياك كأنك تعيش أبدا وأعمل لآخراك كأنك تموت غداً**".

خامساً: حماية الأمن الداخلى والدفاع عن الوطن والجهاد فى سبيل الله :

ناقش رواد الفكر الإدارى فى الإسلام مسئوليات الدولة الإسلامية ومهامها المتعلقة بحفظ الأمن الداخلى والدفاع عن الوطن من أى إعتداء خارجى وذلك انطلاقا مما جاء فى كتاب الله سبحانه وتعالى وسنة نبيه وسنه الخلفاء الراشدين من بعده.

ولقد أوضح الماوردى فى معرض حديثه عن مسئوليات الدولة فى الإسلام – كما سبق ذكره – مهام الدولة الإسلامية الخاصة بحماية الأمن الداخلى والدفاع ضد أى اعتداء خارجى.. فنراه بين أن مسئولية الأمن الداخلى الواجبة

على الدولة الإسلامية تشمل "حماية البيضة والذب عن الحريم ليتصرف النـــاس فى المعايش وينشروا فى الأسفار آمنين من تعزير بنفس أو مال "وكذلك " إقامـــة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك وتحفظ حقوق عباده مـــن إتـــلاف واستهلاك ".

أما مسئولية الدفاع فقد أشار إليها على أنها تتمثل فى "تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ذكر رواد الفكر الإسلامى لوظائف الدولة ومسئوليات قيادتها لا تعدو أن تكون أمثلة مختصرة لمسئوليات ومهام الدولة فـــى الإســـلام ولا يعنى بأى حال من الأحوال أن وظائف الدولة مقصورة على ذلك. ولكن رسالة الدولة الإسلامية ومسئولياتها فى المبدأ الإسلامى تتسع بشكل أعم لتشمل كافة مناحى الحياة الدينية والدنيوية.. وربما تكون إجابة ربعى بن عامر على سؤال رستم قائد الفـــرس له – عمن انتم وما هى مهمتكم ؟ أبلغ تصوير لرسالة الدولة فى الإسلام حيث إجابة بقوله أن الله بعثنا لنخرج الناس من عبادة العباد إلى عبادة الله وحده ، ومن ضـــيق الدنيا إلى سعتها ، ومن جور الأديان إلى عدل الإسلام " وهنا يتضح ســـمو أهـــداف الدولة فى الإسلام.

مرتكزات وأسس الحكم والإدارة فى الإسلام :

إن نظام الحكم والإدارة ليس غاية فى حد ذاته ، وانما هو وســـيلة لتحقيـــق أهداف معينة ، هذه الوسيلة يجب تطويعها وتنظيمها بالشكل الذى يمكـــن معـــه تحقيق هذه الأهداف على أحسن وجه فى ظل الظروف البيئية المختلفة.

ولهذا فان أسس ومبادئ الإدارة فى الفكر الإسلامى تعد بمثابة قواعد عامـــة لها صفة المرونة التى تسمح لهما بالتطبيق فى صور وأســـاليب مختلفـــة بمـــا

تقتضيه مختلف ظروف الزمان والمكان. يدلنا على هذا ما اتخذه الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء من بعده من النظم الإدارية حسب ما كانت الدولة في حاجة إليه ، ولم يلتزموا بنظام واحد جامد ، وهذا ما كلفته الشريعة الإسلامية ودعت إليه طالما أن هذه النظم لا تصطدم مع أصل من أصول هذه الشريعة.

تتعدد الأسس والمبادئ المميزة للفكر الإدارى فى الإسلام وكلها مستمدة من الكتاب والسنة وتطبيقات الخلفاء الراشدين ، ومن بين تلك الأسس والمبادئ ما يوضحه الشكل رقم (٣/٢) وفيما يلى نبذة عن كل أساس منها :

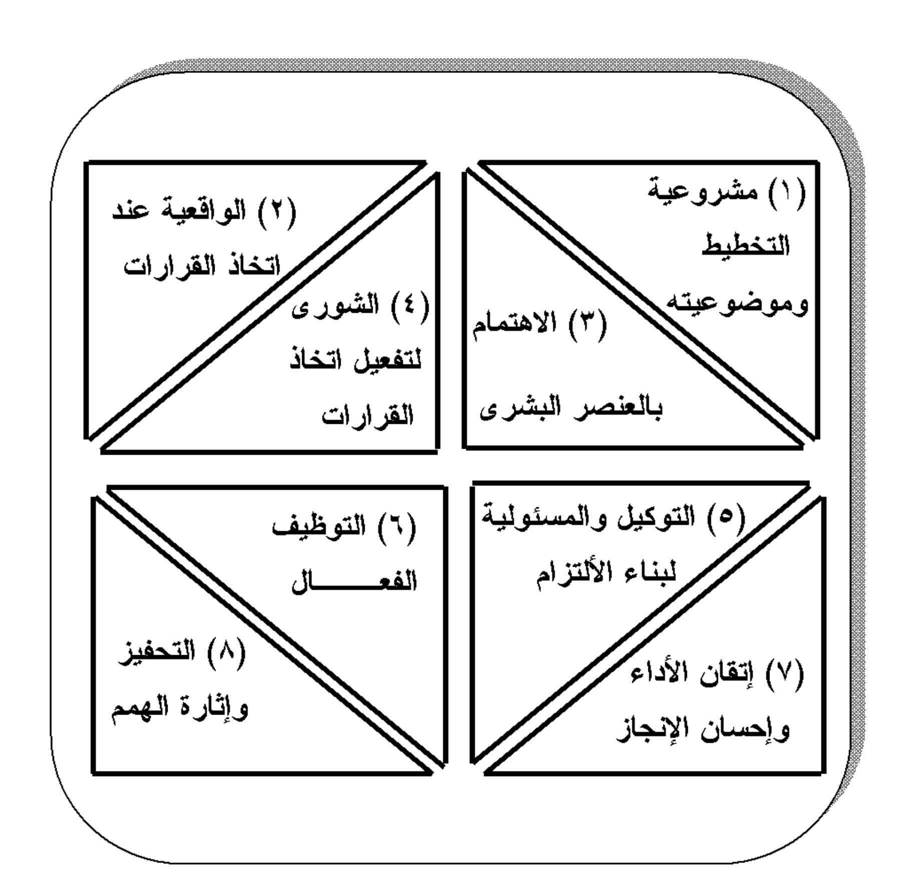
أولاً : مشروعية التخطيط وموضوعيته :

يقول الله تعالى فى سورة يوسف " **قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدتُّمْ فَذَرُوهُ فِي سُنبُلِهِ إِلاَّ قَلِيلاً مِّمَّا تَأْكُلُونَ * ثُمَّ يَأْتِي مِن بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلاَّ قَلِيلاً مِّمَّا تُحْصِنُونَ * ثُمَّ يَأْتِي مِن بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَ" يوسف : (٤٩:٤٧).**

وتدل هذه الآيات على أن يوسف قد رسم خطة للسنوات المقبلة. والتخطيط لا ينافى كمال الإيمان. فهو من باب الأخذ بالأسباب. والحقيقة أن المسلمين اختفوا في مشروعية التخطيط على قولين : فمنهم من يرى أنه لا رأى في التخطيط ، وأن ما في الكتاب والسنة يكفى لتوجيه كل شئ. وقول آخر لا بد من التخطيط وأنه من الأخذ بالأسباب لتحقيق الأهداف المشروعة.

الشكل رقم (٣/٢)

مرتكزات وأسس الحكم والإدارة فى الإسلام



والصحيح أن التخطيط مشروع فالتخطيط يعطى الإنسان صـــورة أوضـــح وأشمل للمستقبل. مما يدفعه إلى جعل جميع أعماله تنـــصب لتحقيـــق الأهـــداف المرسومة. أما إذا لم يكن هناك تخطيط ، فقد يعمل المرء أعمالاً يراهـــا جيـــدة ولكنها فى الواقع لا تخدم الهدف النهائى. مصداقاً لقول الله تعالى : " **وَأَعِدُّواْ لَهُم مَّا اسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ الْخَيْلِ ..**" (الأنفال : ٦٠)

وهذا عام فى الأمور كلها فى الحرب والسلم ، وفـــى والمكـــره والمنـــشط. فالإعداد والتخطيط واجب إسلامى على كل إدارى مسلم كل فى مجال تخصصه واهتمامه.

ومما يجدر بالمسلم قوله عند التخطيط لأى أمر قول إن شـــاء الله لقـــول الله تعالى : " **وَلَا تَقُولَنَّ لِشَيْءٍ إِنِّي فَاعِلٌ ذَلِكَ غَدًا * إِلَّـــا أَن يَـــشَاء اللَّـــهُ وَاذْكُـــر رَّبَّكَ إِذَا نَسِيتَ وَقُـــلْ عَـــسَى أَن يَهْـــدِيَنِ رَبِّـــي لِـــأَقْرَبَ مِـــنْ هَـــذَا رَشَـــدًا** " (الكهف : ٢٣ : ٢٤)

ثانياً: الواقعية عند إتخاذ القرارات :

يعد اتخاذ القرارات عاملا أساسياً فى نجاح العملية الإدارية ، ولا بد لاتخاذ أى قرار ناجح أن تكون هناك معلومات وافية يبنى عليها القرار.

ولذلك عاتب الله نبيه داود عليه السلام لأنه حكم بين رجلين ، فسمع لأحدهما ولم يسمع للآخر. وكان الأولى أن يمنح الآخر فرصة للإدلاء بقوله وحجته ، فقد يتغير وجه المسألة كله أو بعضه. كذلك نبي الله سليمان عنـــدما أفتقـــد الهدهـــد وتوعده بعذاب شديد ولكنه استثنى ، لأنه لا يعلم إلى أين ذهب الهدهد يقـــول الله تعالى : " **وَتَفَقَّدَ الطَّيْرَ فَقَالَ مَا لِيَ لَا أَرَى الْهُدْهُدَ أَمْ كَانَ مِـــنَ الْغَـــائِبِينَ {٢٠} لَأُعَذِّبَنَّهُ عَذَابًا شَدِيدًا أَوْ لَأَذْبَحَنَّهُ أَوْ لَيَأْتِيَنِّي بِسُلْطَانٍ مُّبِينٍ {٢١}** ".

ثالثاً : الاهتمام بالعنصر البشرى ومراعاة طاقاته المتاحة :

عند اتخاذ أى قرار لابد من ملاحظة الطاقة البشرية قال تعالى : "**لاَ يُكَلِّـــفُ اللّهُ نَفْسًا إِلاَّ وُسْعَهَا**" ، كذلك لا بد من معرفة كيفية التعامل مع النفس البشرية ، وهذا الأمر غاية فى التعقيد ويرجع ذلك إلـــى أمـــرين. أولاً اخـــتلاف النفـــوس البشرية فيجب أن يتعامل الإنسان المسلم مع كل فرد فى المجتمع بطريقة معينـــة تتلاءم مع تلك النفس. والأمر الثانى أن النفس البشرية تختلف مـــن وقـــت إلـــى وقت. فمن كنت تتعامل معه فى الماضى بطريقة ، تجد نفسك مضطراً للتعامـــل معه بطريقة أخرى الآن. كما يأمر الإسلام بالأخذ بالظاهر ، فإذا كـــان ظـــاهر الإنسان أنه صالح ، فإنه يجب على المسلمين أن يعاملوه على أنه صالح. يقـــول الله تعالى : "**وَلاَ تَقُولُواْ لِمَنْ أَلْقَى إِلَيْكُمُ السَّلاَمَ لَسْتَ مُؤْمِنًا تَبْتَغُونَ عَرَضَ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا فَعِندَ اللّهِ مَغَانِمُ كَثِيرَةٌ**" (النساء : ٩٤)

ولذلك ، فإن نظرية (×) في الإدارة مرفوضة لأن الأصل فى الإنسان أنـــه صالح، إلا إذا تبين عكس ذلك. وهذا يفرض على المدير التعامل مع مرؤوســـيه على أنهم صالحون يحبون العمل ، وبهذا نعطى العاملين الفرصة ليثبتـــوا أنهـــم صالحون.

وقد روى عن أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضى الله عنـــه قولـــه " إن ناساً كانوا يؤخذون بالوحى فى عهد رسول الله عليه وســـلم ، وإن الـــوحى قـــد انقطع ، وإنما نأخذكم الآن بما ظهر لنا من أعمالكم. فمن أظهر لنا خيراً أمنـــاه وقربناه وليس لنا من سريرته شئ ، الله يحاسبه فى سريرته ومن أظهر سوءاً لم نأمنه ولم نصدقه وان قال إن سريرته حسنة ".

كذلك لا بد من إحسان الظن لقول الله تعالى : " **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اجْتَنِبُوا كَثِيرًا مِّنَ الظَّنِّ إِنَّ بَعْضَ الظَّنِّ إِثْمٌ** " (الحجرات :١٢) لأن إساءة الظن قد تدفع الإنسان إلى ممارسات خاطئة تضر بالمنظمة وأنشطتها المختلفة :

رابعاً : الشورى لتفعيل اتخاذ القرار :

يأمر الإسلام بالمشاورة لاتخاذ القرارات ، قال الله تعالى : " **فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ** " (آل عمران : ١٥٩) ولذلك كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يشاور أصحابه فى الأمر إذا حدث ، تطيباً لقلوبهم ، ولتحفيزهم فيما يفعلونه فقد شاورهم يوم بدر فى الذهاب إلى العير. وشاورهم أيضاً أين يكون المنزل فى غزوة بدر ، وشاورهم فى غزوة أحد فى الخروج. وشاورهم يوم الخندق فى مصالحة الأحزاب بثلث ثمار المدينة. فكان صلى الله عليه وسلم يشاورهم فى الحروب ونحوها، ولا شك أن للمشاورة دوراً عظيماً فى تحفيز الأفراد ، لأنها تشعر الفرد أنه شارك فى اتخاذ القرار مما يدفعه إلى بذل الجهد لتحقيق الأهداف المنشودة : وقد وصف الله سبحانه وتعالى المؤمنين بأنهم يتشاورون إذا حزبهم أمر. قال تعالى : " **وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ** " (الشورى : ٣٨) كذلك فإن موسى عليه السلام سأل الله أن يرسل معه أخاه هارون لكى يتشاور معه قال تعالى : " **وَاجْعَل لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي * هَارُونَ أَخِي * اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي * وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي**" (طه ٢٩ : ٣٢)

وفى قصة ملكة سبأ يقول الله تعالى : " **قَالَتْ يَا أَيُّهَا المَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ * قَالُوا نَحْنُ أُوْلُوا قُوَّةٍ وَأُولُوا بَأْسٍ شَدِيدٍ وَالْأَمْرُ إِلَيْكِ**" (النمل : ٣٢ – ٣٣)

نرى فى هذه الآية كيف طلبت الملكة منهم الرأى والمشورة ، فأشاروا إليها ولكن فوضوا الأمر إليها فى النهاية ، وقد اختلف العلماء على قولين فى مسالة الشورى : يرى القول الأول أنه لا بد من الأخذ برأى الأكثرية. والقول الثانى أن الأمير مخير فى قبول رأى الأكثرية أو رفضه والراجح والله أعلم القول الأول إذا ما الداعى لطلب الرأى والمشورة إذا كان الأمير لا يأخذ إلا برأيه ثم لننظر إلى التأثير النفسى على أهل الشورى إذا لم يؤخذ برأيهم وهم الأكثرية وكيف سيكون اندفاعهم للعمل واستمرارهم فى تقديم الشورى.

ويرى بعض الكتاب المعاصرين أن رأى الأغلبية قد لا يجدى دائماً ، ففى بعض الحالات لا بد من الإجماع كشرط للإلزام.

خامساً : التوكيل والمسئولية لبناء الالتزام والدعم النفسى والجماعي

إن تعويض (توكيل) بعض المهمات أمرهم فى الإدارة الحديثة ونجاحه إذا كانت المنظمة كبيرة. إذ لابد من إعطاء الصلاحيات اللازمة لإنجاز المهمات ، يقول تعالى : " **وَكَذَلِكَ مَكَّنِّا لِيُوسُفَ فِي الأَرْضِ يَتَبَوَّأُ مِنْهَا حَيْثُ يَشَاء نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَن نَّشَاء وَلاَ نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ** " (يوسف : ٥٦) فقد أعطى الملك ليوسف عليه السلام كامل الصلاحيات ليتصرف كيف يشاء وهو بالتالى مسئول عما ولى عليه. يقول النبى صلى الله عليه وسلم : " **كلكم راع وكلٌ مسئول عن رعيته ، فالإمام راع وهو مسئول عن رعيته والرجل راع وهو مسئول عن رعيته ، والمرآة راعية وهى مسئولة عن رعيتها ، والخادم راع وهو مسئول عن رعيته ، والرجل -أى الولد- راع فى مال أبيه وهو مسئول عن رعيته** ".

ويوضح الشكل رقم (٣/٣) إطار المسئولية فى مختلف المستويات كما أوضحه الفكر الإسلامى اعتماداً على حديث النبى صلى الله عليه وسلم.

سادساً : التوظيف الفعال :

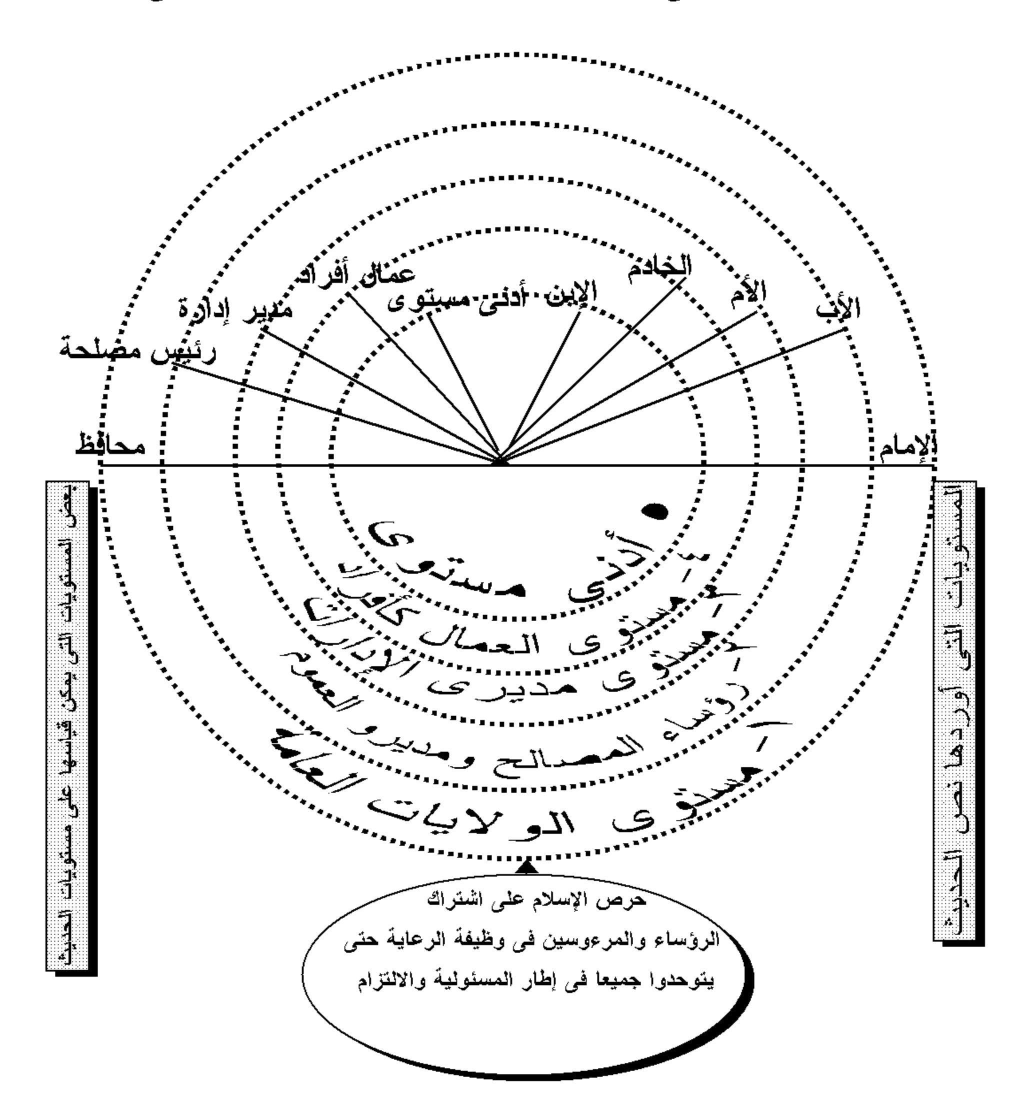
لا شك أن عملية التوظيف عملية مهمة فى أى منظمة أو منشأة إذ أن أداء المنظمة ونجاحها هو نتيجة لحسن أداء العاملين فيها. يقول الله تعالى فى القرآن الكريم فى ذكر قصة موسى عليه السلام : " **قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ** ". (القصص : ٢٦)

وفى هذا دليل على أن من صفات الإنسان الموكل إليه العمل أن يكون قوياً على حفظ ما أو كل إليه وإصلاحه وأن يكون أميناً. والأمانة أمر مهم عند الاختيار.

فقد يكون الإنسان صاحب علم ومقدرة على أداء العمل ولكنه خائن ، مما يؤدى إلى فشل المنظمة ، والأمثلة من الواقع المعاصر كثيرة. ولذلك نجد أن الإسلام حض على الأمانة وأمر بأدائها يقول الله تعالى " **إِنَّ اللّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤدُّواْ الأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُواْ بِالْعَدْلِ إِنَّ اللّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ إِنَّ اللّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا** " (النساء : ٥٨) ، وفى الحديث "أد الأمانة إلى من أئتمنك، ولا تخن من خانك" (رواه أحمد وأبو داود)

الشكل رقم (٣/٣)

إطار المسئولية فى مختلف المستويات كما وضحه الفكر الاسلامى



ومن الصفات التى ينبغى الأخذ بها عند اختيار شخص ما لوظيفة أن يكون ذا علم. يقول الله تعالى : " **وَقَالَ لَهُمْ نَبِيُّهُمْ إِنَّ اللّهَ قَدْ بَعَثَ لَكُمْ طَالُوتَ مَلِكًا قَالُوَاْ أَنَّى يَكُونُ لَهُ الْمُلْكُ عَلَيْنَا وَنَحْنُ أَحَقُّ بِالْمُلْكِ مِنْهُ وَلَمْ يُؤْتَ سَعَةً مِّنَ الْمَالِ قَالَ إِنَّ اللّهَ اصْطَفَاهُ عَلَيْكُمْ وَزَادَهُ بَسْطَةً فِي الْعِلْمِ وَالْجِسْمِ وَاللّهُ يُؤْتِي مُلْكَهُ مَن يَشَاء وَاللّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ** " (البقرة : ٢٤٧)

وبصفة عامة فإنه يجب اختيار الأصلح لقول النبى صلى الله علية وسلم : "**من ولى من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله**"

وفى قصة يوسف مع الملك ، نرى كيف أن الملك أراد مقابلة يوسف ، فلما خاطبه الملك وعرفه ، رأى فضله وبراعته وعلم ما هو عليه من خلق كريم ، جعله من خاصته وأهل مشورته ، يقول الله تعالى : " **وَقَالَ الْمَلِكُ ائْتُونِي بِهِ فَلَمَّا جَاءهُ الرَّسُولُ قَالَ ارْجِعْ إِلَى رَبِّكَ فَاسْأَلْهُ مَا بَالُ النِّسْوَةِ اللاَّتِي قَطَّعْنَ أَيْدِيَهُنَّ إِنَّ رَبِّي بِكَيْدِهِنَّ عَلِيمٌ** ". (يوسف : ٥٤) وفى هذا إرشاد إلى مقابلة الشخص المراد توظيفه قبل تعيينه. ثم يقول الله تعالى فى ذكر قصة يوسف مع الملك "قال إجعلنى على خزائن الأرض ، إنى حفيظ عليم". وقد مدح نفسه ويجوز للرجل ذلك إذا جهل أمره للحاجة ، وذكر "حفيظ" أى خازن أمين "عليم" ذو علم وبصيرة بما يتولاه ، وسأل العمل لعلمه بقدرته عليه ، ولما فيه من المصالح للناس ، وإنما سأله أن يجعله على خزائن الأرض ، ليتصرف لهم على الوجه الأحوط والأصلح والأرشد ، والأصل أن الإنسان المسلم لا يرشح نفسه ولا يزكيها ، وذلك إذا كان هناك مجتمع مسلم لقول النبى صلى الله عليه وسلم : "إنا والله لا نولى هذا العمل أحداً سأله أو أحد حرص عليه" متفق عليه وقول الله تعالى

"**فلا تزكوا أنفسكم**" (النجم : ٣٢) ولقوله صلى الله علية وسلم : "يا عبد الرحمن ابن سمرة لا تسأل الإمارة فإنك إن أعطيتها من غير مسألة أعنــت عليهـا وإن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها " وقد بسط الشهيد سيد قطب القـول فــي هــذه المسألة فى تفسيره فى ظلال القرآن ويرى البعض أنه لا بأس فى الوقت الحاضر من أن يرشح الكفء نفسه من قبيل الدلالة على الخبير ومن قبيل إرشاد الأمــة وإعانتها على انتخاب الأصلح.

سابعا : إتقان الأداء وإحسان الإنجاز :

إن إنجاز الأعمال فى الإسلام لا يعنى فقط إنجازها وإكمالها وتأديتهـا بــل أيضاً إحسانها. يقول الله تعالى مخاطباً دواد وأهله : " **وَاعْمَلُوا صَالِحًا إِنِّي بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ** (سبأ : ١١) وقوله صلى الله علية وسلم : "**إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا إن يتقنه**" رواه البيهقى)

ولإنجاز المهمات فانه يستحسن أن لا يجعل فى تصور العاملين أنها مهمة صعبة بل على العكس من ذلك فان الإنسان عندما يرى الأمر سهلاً فانه يكــون أكثــر قدرة على إنهاء العمل وإبعاد اليأس عنه يقول الله تعالى فى ذكر غزوة بــدر : " **وَإِذْ يُرِيكُمُوهُمْ إِذِ الْتَقَيْتُمْ فِي أَعْيُنِكُمْ قَلِيلاً وَيُقَلِّلُكُمْ فِي أَعْيُنِهِمْ لِيَقْضِيَ اللّهُ أَمْـرًا كَانَ مَفْعُولاً وَإِلَى اللّهِ تُرْجَعُ الأمُورُ** ".

ثامناً: التحفيز وإثارة الهمم :

يلعب التحفيز دوراً مهماً فى أداء الأعمال وإحسانها وقد قص الله فى القرآن الكريم قصة فرعون وموسى وكيف أن فرعون وعد السحرة بالأجر وأن يجعلهم من خاصته إذا انتصروا على موسى زيادة فى الإغراء وتشجيعاً على بذل غاية الجهد. يقول الله تعالى " **فَلَمَّا جَاء السَّحَرَةُ قَالُوا لِفِرْعَوْنَ أَئِنَّ لَنَا لَـأَجْرًا إِن كُنَّا**

نَحْنُ الْغَالِبِينَ * قَالَ نَعَمْ وَإِنَّكُمْ إِذًا لَّمِنَ الْمُقَرَّبِينَ " (الشعراء:٤١-٤٢) ولكن لما أتضح للسحرة الحق آمنوا بالله وفى هذا دليل على أن المال وغيره من متاع الدنيا لا يجدى فى التحفيز إذا كان الفعل المطلوب مخالفاً للعقيدة التى يعتقدها الإنسان وبخاصة إذا كان إيمانه قوياً بهذه العقيدة. ولهذا القول شواهد أخرى فإن العبد الصالح ذى القرنين عندما عرض عليه أن يقيم سدا مقابل أجر مالى رفض المال وطمع فيما عند الله سبحانه وتعالى :" **قَالُوا يَا ذَا الْقَرْنَيْنِ إِنَّ يَأْجُوجَ وَمَأْجُوجَ مُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ فَهَلْ نَجْعَلُ لَكَ خَرْجًا عَلَى أَن تَجْعَلَ بَيْنَنَا وَبَيْنَهُمْ سَدًّا {٩٤} قَالَ مَا مَكَّنِّي فِيهِ رَبِّي خَيْرٌ فَأَعِينُونِي بِقُوَّةٍ أَجْعَلْ بَيْنَكُمْ وَبَيْنَهُمْ رَدْمًا**".

وفى هذا الدليل على أن المسلم صاحب العقيدة الراسخة إنما يحفز بالأجر العظيم من الله تبارك وتعالى ، ولذلك فإن الرسول صلى الله علية وسلم لما سأله رجل يوم أحد عن مكانه إن هو قتل فى سبيل الله تعالى فأخبره الرسول أنه :"فى الجنة" فألقى الرجل تمرات كن فى يده ثم قاتل حتى قتل.

ويجب أن تبنى عملية التحفيز على أساس من العدل والإنصاف يقول الله تعالى فى قصة ذى القرنين : " **قَالَ أَمَّا مَن ظَلَمَ فَسَوْفَ نُعَذِّبُهُ ثُمَّ يُرَدُّ إِلَى رَبِّهِ فَيُعَذِّبُهُ عَذَابًا نُّكْرًا * وَأَمَّا مَنْ آمَنَ وَعَمِلَ صَالِحًا فَلَهُ جَزَاء الْحُسْنَى وَسَنَقُولُ لَهُ مِنْ أَمْرِنَا يُسْرًا** "(الكهف : ٨٧ : ٨٨) يقول الشهيد سيد قطب : " وحين يجد المحسن فى الجماعة جزء إحسانه جزاءً حسنا ومكانا كريما وعونا وتيسيراً ، ويجد المعتدى جزءا إفساده عقوبة وإهانة وجفوة عندئذ يجد الناس ما يحفزهم إلى الصلاح والإنتاج.

المنظمات العامة كما يراها الفكر الإسلامى

أولاً : مفهوم المنظمة الإسلامية وأهدافها الرئيسية

تمثل المنظمة الإسلامية ذلك التجمع البشرى لمجموعة من الأفــراد بهــدف تحقيق أغراض معينة ، من خلال مزيج متكامل من الموارد المتاحـــة ، ويـــنظم أعمالهم مجموعة المبادئ والتعاليم والقيم التى تفرضها الشريعة الإسلامية.وبهذا نجد أن هناك أربعة مرتكزات رئيسية لقيام المنظمة التى تعمل وفق مقتــضيات الشريعة الإسلامية تتمثل فيما يلى :

١- مجموعة الأفراد الذين يجتمعون بمكان معين أو بطريقة ما وتنــشأ بيـــنهم مجموعة من العلاقات المتشابكة.
٢- وجود هدف أو مجموعة من الأهداف تعمل المنظمة على تحقيقهـــا وتتمثـــل أساسا فى إعمار الأرض وتحريك النعم لتحقيق رضاء الله سبحانه وتعـــالى وتحقيق مصالح هذه المنظمة وما يتأثر بها من أطراف أخري في المجتمع.
٣- وجود مزيج من الموارد المادية والبشرية والمعنوية المتاحة.
٤- وجود منهج تلتزم به المجموعة لتحقيق أهدافها ، ألا وهو مجموعة المبادئ والتعاليم والقيم التى تقتضيها الشريعة الإسلامية ، وتتمثـــل فـــى مـــصادر التشريع الإسلامى المعروفة.

وهكذا تهدف المنظمة الإسلامية إلى أداء الأعمال الصالحة من واقع إيمـــان أفرادها بالله تعالى وسيرهم على منهاجه تاركين نتائج تلك الأعمال يقدرها مـــن يسر لهم هذه الموارد. " **إِنَّ الَّذِينَ قَالُوا رَبُّنَا اللَّهُ ثُمَّ اسْتَقَامُوا فَلَا خَوْفٌ عَلَـــيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ** (الأحقاف : ١٣) سواء تعلق نـــشاطها بالمجـــال الـــسياسي أو الاقتصادى أو الاجتماعى... أو ما إلى ذلك من أنشطة.

ثانياً : مكونات النظام الإدارى للمنظمة الإسلامية :

تلتزم المنظمة الإسلامية بنظام إدارى له صبغته الخاصة وذلك بما يسهم فى تحقيق الهدف الأسمى الذى تضعه نصب عينيها فى جميع أعمالها ، ويمثل الشكل رقم (٣/٤) عناصر النظام الإدارى للمنظمة الإسلامية. يمكن إلقاء الضوء على مكونات النظام الإدارى فى المنظمة الإسلامية فيما يلى :

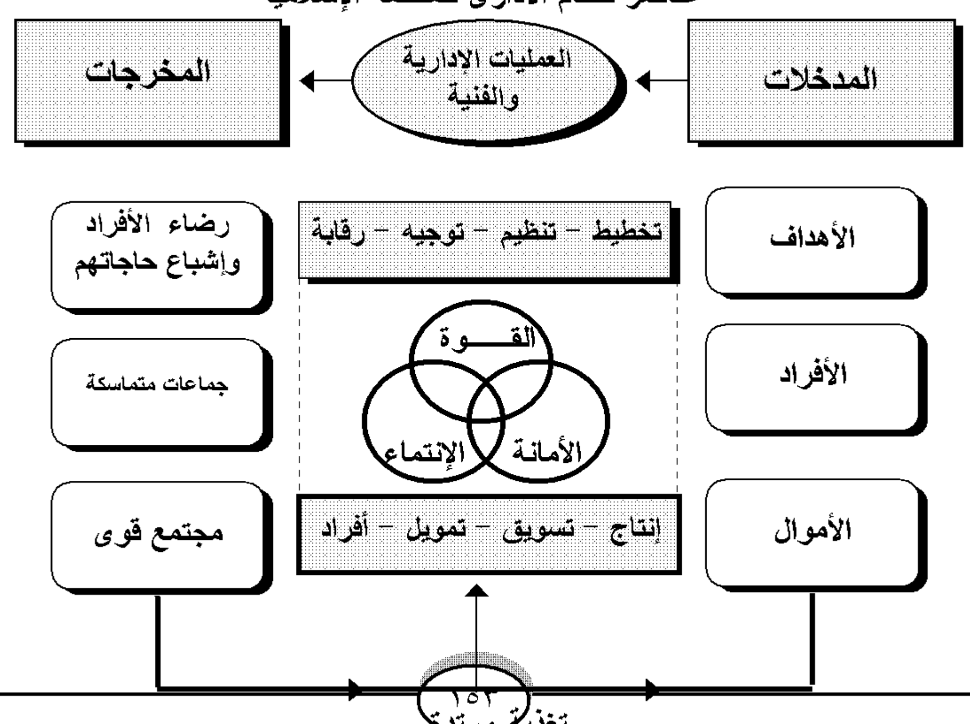
المدخلات :

وتتمثل أهم عناصر المدخلات فيما يلى :

١- **الغايات والأهداف** : يتمثل الهدف الأسمى المنظمة الإسلامية والعاملين بها فى عبادة الله فيما يؤدونه من أعمال تطبيقا لقوله تعالي : " **وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ * مَا أُرِيدُ مِنْهُم مِّن رِّزْقٍ وَمَا أُرِيدُ أَن يُطْعِمُونِ** ". (الذاريات : ٥٦ – ٥٨).

شكل رقم (٣/٤)

عناصر لنظام الادارى للمنظمة الإسلامية



ومن المتطلبات الأساسية لتحقيق هذا البعد :

أ- تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية ، مما يتطلب الالتزام بالمنهج القرآنى والسير على نور السنة النبوية الشريفة ، ويدل ذلك قوله تعـالى : " **فَـلاَ وَرَبِّـكَ لاَ يُؤْمِنُونَ حَتَّىَ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لاَ يَجِدُواْ فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّـا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُواْ تَسْلِيمًا** " (النساء : ٦٥). " **وَمَن لَّمْ يَحْكُم بِمَـا أَنـزَلَ اللّـهُ فَأُوْلَـئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ** " (المائدة :٤٤). " **إِنَّا أَنزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِتَحْكُمَ بَيْنَ النَّاسِ بِمَا أَرَاكَ اللّهُ وَلاَ تَكُن لِّلْخَآئِنِينَ خَصِيمًا** " (النساء : ١٠٤)

ب- تعمير الأرض وحمل الأمانة الملقاه على عاتق بنى الإنسان ، والسعى فـى الطريق المستقيم وبذل الجهود المخلصة ، فيقول تعالى:" **هُوَ أَنشَأَكُم مِّـنَ الأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا** " (هود:٦١) " **هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْـأَرْضَ ذَلُولًـا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِن رِّزْقِـهِ وَإِلَيْـهِ النُّـشُورُ** " (الملـك : ١٥)" **فَمَن يَعْمَلْ مِنَ الصَّالِحَاتِ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَا كُفْرَانَ لِسَعْيِهِ وَإِنَّـا لَـهُ كَـاتِبُونَ** " (الأنبياء : ٩٤) " **وَأَنَّ سَعْيَهُ سَـوْفَ يُـرَى** " (الـنجم : ٤٠) " **وَمَـنْ أَرَادَ الآخِرَةَ وَسَعَى لَهَا سَعْيَهَا وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَأُولَئِـكَ كَـانَ سَـعْيُهُم مَّـشْكُورًا** " (الإسراء : ١٩)

ولا يتحقق ذلك إلا بالنظرة المتكاملة لأنشطة المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعمل بصورة مستمرة لإحداث التنسيق فيما بينها.

فلقد كرم الله تعالى الإنسان وحمّله مسئولية خلافته فى الأرض وعلمه مـن فيض علمه الكريم بعد أن أخذ عليه عهدا بأن يعبده ولا يشرك به شيئا ، ورضى الإنسان حمل هذه الأمانة وفى هذا يقول رب العزة : " **وَإِذْ أَخَذَ رَبُّكَ مِن بَنِـي**

آدَمَ مِن ظُهُورِهِمْ ذُرِّيَّتَهُمْ وَأَشْهَدَهُمْ عَلَى أَنفُسِهِمْ أَلَسْتَ بِرَبِّكُمْ قَالُواْ بَلَى شَهِدْنَا أَن تَقُولُواْ يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِنَّا كُنَّا عَنْ هَذَا غَافِلِينَ ". (الأعراف : ١٧٢).

" **وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلاَئِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُواْ أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاء وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لاَ تَعْلَمُونَ * وَعَلَّمَ آدَمَ الأَسْمَاء كُلَّهَا ثُمَّ عَرَضَهُمْ عَلَى الْمَلاَئِكَةِ فَقَالَ أَنبِئُونِي بِأَسْمَاء هَؤُلاء إِن كُنتُمْ صَادِقِينَ * قَالُواْ سُبْحَانَكَ لاَ عِلْمَ لَنَا إِلاَّ مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ * قَالَ يَا آدَمُ أَنبِئْهُم بِأَسْمَآئِهِمْ فَلَمَّا أَنبَأَهُمْ بِأَسْمَآئِهِمْ قَالَ أَلَمْ أَقُل لَّكُمْ إِنِّي أَعْلَمُ غَيْبَ السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ وَأَعْلَمُ مَا تُبْدُونَ وَمَا كُنتُمْ تَكْتُمُونَ**" (البقرة : ٣٠ – ٣٢). " **إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَن يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا**". (الأحزاب : ٧٢).

جـ– **تحقيق مجتمع الكفاية والعدل** : فالمنظمة تمثل لبنة فى بناء المجتمع المترابط والمتعاون ومن خلال أداء دورها بتقديم المنتجات ، والدعوة إلى تطبيق منهج الله الذى فرضه بما يمكنها من تحقيق مصلحة المجتمع. فيقول تعالى : " **وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان** " (المائدة : ٢). " **وَإِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاتَّقُونِ** " (الأنبياء : ٩٢).

ويشير إلى ذلك الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم فى قوله : " المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضا" رواه البخارى. "والذى نفس محمد بيده لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحبه لنفسه ". رواه البخارى

٢ – الأفــراد :

إن المجتمع الإسلامى مجتمع عقائدى ، وعندما يشغل الفــرد فيــه عمــلا باحدى المنظمات الإسلامية يعمل ونصب عينيه واجبــات ومسئوليات ثلاث :

أ- المساهمة فى تنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية امتثالا لقوله تعالى : " **كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُم مِّنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ** – " **(آل عمران : ١١٠)** ويقتضيه ذلك الولاء لله قبل الأشــخاص الحــاكمين أو التنفيذيين والمبادرة فى الإصلاح وإبداء الآراء والنصح والإرشاد والتنبيه إلى مكامن القصور والخطأ ، وبذل الجهود فى التعــاون مــع المــسئولين عــن المنظمة إلى تنفيذ الأعمال وعلاج المواقف بما يرضى الله ورسوله.

ب- **أداء العمل بالإخلاص والتفاني والأمانة** مستشعرا مسئوليته أمــام الله قبــل مسئوليته أمام رؤسائه فوظيفته أمانة وعهد. يقول تعالى : " **وَلاَ تَقْرَبُواْ مَالَ الْيَتِيمِ إِلاَّ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ حَتَّى يَبْلُغَ أَشُدَّهُ وَأَوْفُواْ بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْؤُولاً** " (الإسراء : ٣٤)

كما يقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " إن الله يحب إذا عمــل أحــدكم عملا أن يتقنه ".

جـ- **طاعة الرؤساء بالمعروف** ، فطاعة ولى الأمر مسألة ضــرورية لتنظــيم الحياة وسيرها ، وقد قال تعالى فى كتابه الكريم :" **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً** ". (النساء : ٥٩).

وأولى الأمر ، لفظة عامة تشمل جميع المسئولين حكاما أو أولياء أمور أو رؤساء إدارات أو مشرفين أو مراقبين... وغيرهم.

٣- الأمـــــــوال :

الأصل أن المال مال الله يبسطه لمن يشاء ويقبضه عمن يشاء ، ولأهميتـــه البالغة فى حياة الإنسان فقد ورد ذكره فى القرآن الكريم ستا وثمانين مرة ، مفردا وجمعا ، ومعرفا ونكرا ومنقطعا عن الإضافة. فيقول الله تعالى : " **وَآتُوهُم مِّـــن مَّالِ اللَّهِ الَّذِي آتَاكُمْ** " (النور : ٣٣)

- " **ثُمَّ رَدَدْنَا لَكُمُ الْكَرَّةَ عَلَيْهِمْ وَأَمْدَدْنَاكُم بِأَمْوَالٍ وَبَنِينَ وَجَعَلْنَاكُمْ أَكْثَرَ نَفِيرًا** " (الإسراء : ٦)
- " **أَيَحْسَبُونَ أَنَّمَا نُمِدُّهُم بِهِ مِن مَّالٍ وَبَنِينَ * نُسَارِعُ لَهُمْ فِي الْخَيْرَاتِ بَـــل لَّا يَشْعُرُونَ** (المؤمنون :٥٥ - ٥٦)

ولم يجعل الله المسئولية عن المال شائعة وإنما كانت المسئولية عن المـــال الذى سخره الله للبشر وأودعه بين أيديهم فى أن يستخدمونه كما أراد، فالمـــال - فى الإسلام - عارية فى يد البشر استخلفهم الله فيه وعلى هذا فلـــيس للبـــشر أن يتخلفوا عن تنفيذ أمر الله فى هذا المال فيحافظوا عليـــه مـــن العبـــث والتبـــذير والضياع وعليهم أن يقوموا على خلافته عن مالكه الذى جعل لهم حق الانتفـــاع مقيدا بما شرع من أحكام أريد بها حفظه وبقاؤه وتوجيهه للغرض السامى الـــذى خلق لأجله وهو إصلاح المجتمع وسعادته.

ولهذا فالإسلام يعترف بالمال وفاعليته فى الحياة ، ومكانته فى قلوب الناس وقدرته على تحقيق مجتمع مترابط وإنما يتوقف ذلك على العقل المدبر لاستخدام

هذا المال ومدى تمتع صاحبه بقدر من الإيمان والانصياع لأوامر الله فى تثميره وتشغيله.

والمنظمة الإسلامية وهى بصدد ممارسة عملياتها تراعى فى المــال الــذى ستعتمد عليه : أن يكون من مصدر حلال لا شبهة فيه حتــى يبــارك الله فــى أعمالها وينمى دخلها ويرزقها الفضل الكريم. وأن يستثمر فــى مجــالات تفيــد المجتمع الاسلامى وتعمل على رفعته بما تتيحه لهم من منتجات.وأن يراعى حق الله عند تشغيل تلك الأموال وفى ناتجها من صدقات وزكوات.وأن يراعى حــق العباد سواء كانوا عاملين بالمنظمة فى أجورهم وحوافزهم أو لأفــراد المجتمــع المحيط بالمنظمة.

العملية الإدارية والفنية :

حيث يتم استخدام المدخلات السابقة فى إجراء العمليــات الفنيــة الخاصــة لتوفير ما تبغيه من منتجات وتعتمد فى سبيل ذلك على الأسلوب العلمى الإدارى فى تخطيط عملياتها وتنظيمها والقيادة والتوجيه وإجراء الرقابة فى إطار إسلامى ، كذلك إتمام وظائف المنظمة الخاصة بالإنتاج والتسويق والتمويــل والأفــراد بمراعاة مقتضيات المنهج الإسلامى. وتتمثل أهم عناصر العملية الإدارية والفنية فيما يلى:

١- مزج القوى البشرية والامكانات المادية (عنصر القوة) : وذلك بالمؤهلات والمهارات المطلوبة بالنسبة للأفراد ، أما بالنسبة للامكانات الماديــة مــن مبان وآلات ومعدات .... فيجب التأكد من مناســبتها وكفاءتهــا لإجــراء العمليات التى تخطط لها المنظمة.

٢- الالتزام العقائدى والسلوكى للأفراد (القيادات / الادارة العليا /العاملين) (عنصر الأمانة) ومن ثم سيكون الانطلاق لتنفيذ العمليات من لوائح وقوانين واضحة تتفق مع مبادئ الشريعة ، يتبعها التزام المسئولين والعاملين.

٣- القيادة الفعالة والطاعة الرشيدة (عنصر الانتماء والولاء) : ويبنى ذلك على التقوى لدى القيادات المسئولين ، وسداد الرأى والمشورة واتخاذ القرار لدى المسئولين ، والعمل الجاد لدى العاملين بما يضمن توافر مبدأ المسئولية الاجتماعية تجاه الأطراف الأخرى.

وأساس هذا الركن قول رسول الله صلى الله عليه وسلم : " لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه " ، وقوله تعالى: " وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان ". فما دامت أهداف المنظمة وسياستها واضحة ولا تتعارض مع مبادئ الشريعة ولا تصطدم مع آمال الأفراد (مسئولين / عاملين / عملاء) فإن المجتمع سيعمل جاهدا على تحقيق نجاح المنظمة.

المخرجات :

ومن خلال عمليات التشغيل السابقة سيتحقق ناتجان على قدر كبير من الأهمية يتعلق أحدهما بالمستوى الفردى ، فى حين يهتم الآخر بالمستوى الجماعى

١ - الناتج على المستوى الفردى :

شعور كل فرد – اشترك فى عمل من أعمال المنظمة – بسلامة موقفه إزاء الله سبحانه وتعالى لأنه لم يتوان عن تطبيق شريعته فى الأرض من خلال عمله فى المنظمة ، هذا إلى جانب تحقيق الرضاء النفسى والمادى لكل من العامل والمساهم لأنه استقام فى عمله وقدم خير ماله ينوى تنفيذ أمر ربه. يقول تعالى :

- إن الذين قالوا ربنا الله ثم استقاموا فلا خوف عليهم ولا هم يحزنون "
- إن الله يدافع عن الذين آمنوا ".
- " ولينصرن الله من ينصره إن الله لقوى عزيز ".

وسيشعر كل مستفيد من خدمات تلك المنظمة بالأمان فى التعامل وعدم الوقوع فى الغش أو الإحساس الظلم والغبن ولذا سيقبل على منتجاتها وهو آمن مطمئن.

٢- على المستوى الجماعى :

تكون المنظمة كجماعة مؤمنة تؤدى رسالتها فى عمل الصالحات وإشاعة روح العدالة والأمان. وستكسب خيرى الدنيا والآخرة ، يقول تعالى : " ومن يعمل من الصالحات فلا كفران لسعيه وإنا له كاتبون ".

وستكون الدولة بهذا التكافل والتعاون والأمان فى رخاء وتقدم وازدهار ،فالدولة ما هى إلا مجموعة من المنظمات يعمل بها جماعات من الأفراد ، فصلاحية هؤلاء الأفراد وسلامة نواياهم وإخلاصهم يظهر فى منتجات وأعمال منظماتهم ، وهم قبل ذلك وبعده المؤسسين لتلك المنظمات والمستفيدين من منتجاتها ، ومجموعهم يشكل المجتمع الذى يعيشون فيه والذى يمثل رقعة من رقاع أرض الله الذى خلقهم وسواهم.

ثالثاً : المقومات الأخلاقية والسلوكية للعاملين بالمنظمة الإسلامية

إن أداء المنظمة الإسلامية لمختلف أعمالها يبنى على إيمان قياداتها والعاملين بها بالله وتنفيذهم لتعاليمه ، وبذلك فالالتزام الصادر عن المنظمة يعنى الطاعة لحكم الله فى إرساء قواعد الترابط والتكافل والتضامن ، والتراحم والاخاء فى المجتمع الإسلامى لتوطيد الصلات بين أفراده من خلال الأعمال الصالحة بينهم. هذا بالإضافة إلى قيامها

بالعمليات الإدارية والفنية بأرشد السبل وأفضل التقنيات ، والإعتماد على المداخل العلمية والعصرية التى تتفق مع مبادىء الشريعة ولا تتعارض معها.

ولهذا فلا بد من توافر المقومات الأخلاقية ، والإدارية ، والتقنية حتى تؤدى المنظمة الإسلامية دورها على الوجه الأكمل. وفيما يلى بعض المقومات الأخلاقية والسلوكية التى يجب أن يتحلى بها المسئولين والعاملين بالمنظمات فى الفكر الإدارى الإسلامى.

(١) التقوى :

وتشير إلى امتثال القائمين على أعمال المنظمة لأوامر الله سبحانه وتعالى والحفاظ عليها وإصلاح العمل فى جميع مراحله. فيقول تعالى : " **وَلَوْ أَنَّ أَهْلَ الْقُرَى آمَنُواْ وَاتَّقَواْ لَفَتَحْنَا عَلَيْهِم بَرَكَاتٍ مِّنَ السَّمَاءِ وَالأَرْضِ وَلَـكِن كَذَّبُواْ فَأَخَذْنَاهُم بِمَا كَانُواْ يَكْسِبُونَ** "(الأعراف : ٩٦) ، ويقو تعالى : "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا {٧٠} يُصْلِحْ لَكُمْ أَعْمَالَكُمْ وَيَغْفِرْ لَكُمْ ذُنُوبَكُمْ وَمَن يُطِعْ اللَّهَ وَرَسُولَهُ فَقَدْ فَازَ فَوْزًا عَظِيمًا " (الأحزاب : ٧٠ ، ٧١). ويقول أيضا : "**يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَلْتَنظُرْ نَفْسٌ مَّا قَدَّمَتْ لِغَدٍ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ**". (الحشر : ١٨)

ويروى سيدنا أبو هريرة رضى الله عنه قال : قيل يا رسول الله من أكرم الناس ؟ قال : " أتقاهم " ، فقالوا ليس عن هذا نسألك ، قال " فيوسف نبى الله ابن نبى الله ابن نبى الله ابن خليل الله " ، قالوا ليس عن هذا نسألك ، قال : " ففى معادن العرب تسألونى ؟ خياركم فى الجاهلية خياركم فى الإسلام إذا فقهوا ". (فقهوا : علموا أحكام الشرع وعملوا بها). متفق عليه.

وبنظرة فاحصة نجد أن التقوى فى القرآن قد تكرر ذكرها بشكل كبير بحيث تبين الآيات :

- ارتباط التقوى بالإيمان والإحسان والإصلاح والصبر.
- إظهار قيمة التقوى فى المراجعة المستمرة لأعمال المسلم وتقييمها ، وأهميتها فى تحقيق الخير للفرد والجماعة وجعلها سببا فى إغراق البركات عليهم من السماء والأرض.

و يُلزم كل ذلك المسئولين والعاملين المنظمة الإسلامية فى أن يتقوا الله فى أموال المنظمة عند توظيفها واستثمارها والائتمان عليها ، وأن يتقوا الله فى العاملين بها ، فيؤمنوا حياتهم ويوفروا لهم ما يقوتهم ويرفع معنوياتهم ، وأن يتقوا الله فى مجتمعها ، فيرعوا مصالحه ومتطلبات أفراده وقضاياهم ومشكلاتهم

(٢) إخلاص النية :

تشمل النية جميع الأعمال والعمليات والأنشطة التى يتولى الأفراد والجماعات القيام بها ، فيقول صلى الله عليه وسلم : " إنما الأعمال بالنيات ، وإنما لكل امرئ ما نوى : فمن كانت هجرته إلى الله ورسوله فهجرته إلى الله ورسوله. ومن كانت هجرته لدنيا يصيبها أو أمرأة ينكحها فهجرته إلى ما هاجر إليه ". متفق عليه.وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم فى حديث رواه مسلم : " إن الله لا ينظر إلى أجسامكم ولا إلى صوركم ، ولكن ينظر إلى قلوبكم " ويقول الله سبحانه وتعالى : " **مَنْ عَمِلَ صَالِحًا مِّن ذَكَرٍ أَوْ أُنثَى وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهُ حَيَاةً طَيِّبَةً وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُم بِأَحْسَنِ مَا كَانُواْ يَعْمَلُونَ** ". (النحل : ٩٧).

" **مَن كَانَ يُرِيدُ الْحَيَاةَ الدُّنْيَا وَزِينَتَهَا نُوَفِّ إِلَيْهِمْ أَعْمَالَهُمْ فِيهَا وَهُمْ فِيهَا لاَ يُبْخَسُونَ * أُوْلَـئِكَ الَّذِينَ لَيْسَ لَهُمْ فِي الآخِرَةِ إِلاَّ النَّارُ وَحَبِطَ مَا صَنَعُواْ فِيهَا وَبَاطِلٌ مَّا كَانُواْ يَعْمَلُونَ** ". (هود ١٥ : ١٦)

وهكذا يتبين قدر النية والقصد من ورائها فى الجزاء العادل ، فمهما كان العمل صالح فلابد أن تكون نية القيام به وإتمامه خالصة لوجه الله ، وبناء على ذلك فالأدوار المختلفة للمنظمة الإسلامية فى مختلف المجالات يجب أن يحكمها أساسا النية الخالصة فى أداء الأعمال ابتغاء مرضات الله، ولا يكون الهدف منها تحقيق الأغراض الدنيوية فقط.

(٣) إحسان أداء الأعمال :

والإحسان درجة رفيعة من درجات التقرب والالتزام بالمنهج الإلهى فى جميع أحوال العبد المسلم. وقد بين معناه الرسول صلى الله عليه وسلم فقال: " أن تعبد الله كأنك تراه ، فإن لم تكن تراه فإنه يراك ". ويقول تعالى : " **إن الله مع الذين اتقوا والذين هم محسنون** ". (النحل : ١٢٨) " **وانفقوا فى سبيل الله ولا تلقوا بأيديكم إلى التهلكة واحسنوا ، إلن الله يحب المحسنين**". (البقرة : ١٩٥)

وهذا يلزم المنظمة الإسلامية إحسان عملها تجاه جميع الأطراف التي تربطها علاقة بالمنظمة ، وفى جميع عملياتها وخدماتها ، وفى جميع الأوقات والأماكن

(٤) العمل على تحقيق الترابط والتكافل فى جميع علاقات المنظمة :

فيقول تعالى آمرا بضرورة التعاون والترابط : " **وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان واتقوا الله إن الله شديد العقاب** ".

(المائدة : ٥٢) " **ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض**..." ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم : "مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم ، مثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو تداعى لـــه ســـائر الأعـــضاء بالـــسهر والحمى" وقال أيضا : " من كان له فضل زاد فليعد به على من لا زاد له ومـــن كان له فضل ظهر فليعد به على من لا ظهر له إلى أن عدد من أصناف المال ما عدد حتى رأينا أنه لا حق لأحد منا فى فضل ".رواه مسلم.

وتمثل المنظمة العامه الإسلامية لبنة فى المجتمع الاســـلامى لهـــا مكانتهـــا العالية المؤثرة في حياة الأفراد بالمجتمع ، فتستطيع بمكانتها تلك أن تزيـــد مـــن تحقيق الترابط بين الأفراد سواء العاملين بها أو المتعاملين معهـــا ، وأن تحقـــق التكافل فيما بينهم ، وأكثر من ذلك عليها أن تمثل التـــرابط فيمـــا بينهـــا وبـــين المنظمات الأخرى بالمجتمع بحيث تتكامل سويا فى خدمة المجتمع

(٥) الالتزام بحسن الخلق :

من المقومات الضرورية لنجاح المنظمة الإسلامية التحلى بمكارم الأخلاق. فهى تعد من المبادئ التى يلتزم بها الأفراد عند التخطيط لها ودراسة مجالاتها ، كذلك عند التطبيق والوفاء بتلك المجالات. ويقول تعالى:" **قول معروف ومغفـــرة خير من صدقة يتبعها أذى والله غنى حليم** ".(البقرة : ٢٦٣) ولقد تحلى النبى صلى الله عليه وسلم بمكارم الأخلاق عند ممارسة جميع أنشطته فى جميع أمور حياته ، فيقول تعالى : " **وإنك لعلى خلق عظيم** ". (القلم : ٤)

وحسن الخلق إتباع محاسن الأفعال ، وترك رذائل الأعمال ، روى الترمذى عن عبد الله بن المبارك رحمه الله تعالى فى تفسير الخلق الحـــسن قـــال : هـــو طلاقة الوجه وبذل المعروف ، وكف الأذى.

وبهذا يتضح أن المنظمة الإسلامية حتى تفى بدورها وتؤدى وظائفها ، فعلى إدارتها أن تلتزم بالأخلاقيات الحسنة فى تصرفاتها حيال ربنا سبحانه وتعالى فلا تتعامل فى المحرمات ، وأن تحسن أخلاقيات العاملين بها وتدعم فيهم الصفات الحميدة فى تعاملهم مع عملاء المنظمة ، وتبذل جهدها بالمال والرأى لرفعة المجتمع الذى تعيش فيه ، وكف الأذى عن أفراده سواء بالقول أو بالفعل فلا تسبب أنشطتها وخدماتها أو العاملين بها أذى يلحق المجتمع.

كما يجب أن تتحرى إدارة المنظمة الإسلامية الأمانة فى تعاملاتها مع مختلف الأطراف المستفيدة وذلك فى القول والعمل ، يقول تعالى : " **يا أيها الذين آمنوا لتخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون** " (الأنفال : ٢٧) ، كما يقول أيضا : " **والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون** " (المؤمنون : ٨). بالإضافة إلى ضرورة إفشاء العدالة فى التعامل تلك التى تمثل عمود الإدارة الإسلامية وإحدى دعاماتها الجوهرية، يقول تعالى : " **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ كُونُواْ قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاء لِلّهِ وَلَوْ عَلَى أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ وَالأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقَيرًا فَاللّهُ أَوْلَى بِهِمَا فَلاَ تَتَّبِعُواْ الْهَوَى أَن تَعْدِلُواْ وَإِن تَلْوُواْ أَوْ تُعْرِضُواْ فَإِنَّ اللّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا** "(النساء : ١٣٥). ومراعاة توازن المصالح بين الأفراد وبين المنظمة فلا جور على مصلحة أحدهما على حساب الآخر ويتضح ذلك من الدعوة إلى الخير والأمر بالمعروف والنهى عن المنكر التى تكرر ذكرها فى القرآن الكريم. هذا إلى جانب التزام الهيئة الإدارية بالمنظمة برعاية مصالح المجتمع وعدم الإضرار به فى أى من شئونه.

عناصر العملية الإدارية فى المنظمات العامة الإسلامية

إن الوظائف الإدارية فى المنظمة الإسلامية لا تختلف عنها فى المنظمات التقليدية ، إلا أن الأولى تحظى بطابع مميز يرتكز على المبادىء والقواعد التى فرضتها الشريعة الإسلامية ، وهى وظائف متكاملة وشاملة تعمل على تحقيق خيرى الدنيا والآخرة ، ويمكننا تناول هذه الوظائف باختصار على النحو التالى :

أولا : التخطيط الإدارى

يعد التخطيط احد الوظائف الإدارية المهمة والتى تعمل على توقع ما سيكون عليه المستقبل والاستعداد لهذا المستقبل من خلال وضع وتقرير الأهداف ، وإجراء التنبؤات اللازمة ، ورسم وصياغة السياسات وإعداد القواعد والإجراءات ، بالإضافة إلى وضع برامج العمل لكل نوع على أساس من المراحل التى تتكامل حتى يتم العمل أو النشاط فى النهاية ، وتقرير الإجراءات التى ينبغى أن يلتزم بها المنفذون ، وترجمة كل ما سبق فى صورة موازنات تقديرية تبين الأرقام والحسابات اللازمة لتحقيق الأهداف.

ولقد اهتم الفكر الإدارى فى الإسلام بوظيفة التخطيط ، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الأبعاد التالية :

١- **الإهتمام بالتخطيط الإستراتيجي** ، حيث يقول رب العزة جل وعلا على لسان يوسف عليه السلام : " **قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدتُّمْ فَذَرُوهُ فِي سُنبُلِهِ إِلاَّ قَلِيلاً مِّمَّا تَأْكُلُونَ * ثُمَّ يَأْتِي مِن بَعْدِ ذَلِكَ سَبْعٌ شِدَادٌ يَأْكُلْنَ مَا قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلاَّ قَلِيلاً مِّمَّا تُحْصِنُونَ * ثُمَّ يَأْتِي مِن بَعْدِ ذَلِكَ عَامٌ فِيهِ يُغَاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَ** " (يوسف : ٤٧ - ٤٩). ومن الآيات يتضح ضرورة التخطيط على المدى البعيد ، فهذه الخطة قوامها خمس عشرة سنة مستقبلا تبين ما يجب أن يتبع حتى تمر البلاد من أزمتها.

٢- **التدرج فى التخطيط** ، بحيث تؤدى كل مرحلة تخطيطية إلى المرحلة التى تليها ، وواضح ذلك من الآيات السابقة على لسان نبى الله يوسف عليه السلام، فالسنوات السبع الأولى مهمة جدا للوصول إلى السنوات السبع الثانية، وتلك بدورها مهمة حتى تصل الأمور إلى السنة الختامية فى تلك الخطة.

٣- **وضع الأهداف بدقة ووضوح** ، وذلك حتى تستقيم الأمور وتتوحد الجهود فى سبيل الوصول إلى تلك الأهداف ، فيقول تعالى : " **وَأَنَّ هَـذَا صِرَاطِي مُسْتَقِيمًا فَاتَّبِعُوهُ وَلاَ تَتَّبِعُواْ السُّبُلَ فَتَفَرَّقَ بِكُمْ عَن سَبِيلِهِ ذَلِكُمْ وَصَّاكُم بِهِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ** " (الأنعام : ١٥٣).

٤- **الإستفادة من الإمكانات والموارد المتاحة بأفضل السبل** ، فيقول تعالى : " **وَأَعِدُّواْ لَهُم مَّا اسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدْوَّ اللّهِ وَعَدُوَّكُمْ وَآخَرِينَ مِن دُونِهِمْ لاَ تَعْلَمُونَهُمُ اللّهُ يَعْلَمُهُمْ** " (الأنفال : ٦٠)

٥- **الإعتماد على الحقائق والمعلومات** والبيانات الدقيقة والبعد عن التخمين والخيال ، والتقديرات العشوائية ، إذ لا يقوم التخطيط على الظن ، فلقد حذرنا الله سبحانه وتعالى من الإعتماد على الظن فى بناء القرارات ، حيث يقول سبحانه : " **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اجْتَنِبُوا كَثِيرًا مِّنَ الظَّنِّ إِنَّ بَعْضَ الظَّنِّ إِثْمٌ وَلَا تَجَسَّسُوا وَلَا يَغْتَب بَّعْضُكُم بَعْضًا أَيُحِبُّ أَحَدُكُمْ أَن يَأْكُلَ لَحْمَ أَخِيهِ مَيْتًا فَكَرِهْتُمُوهُ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ تَوَّابٌ رَّحِيمٌ** " (الحجرات : ١٢) ، ويقول أيضا : " **وَمَا يَتَّبِعُ أَكْثَرُهُمْ إِلاَّ ظَنًّا إَنَّ الظَّنَّ لاَ يُغْنِي مِنَ الْحَقِّ شَيْئًا** " (يونس : ٣٦)

٦- **مراعاة البدء بالأولويات عند التخطيط** ، ويتضح لنا هذا من خطة نشر الدعوة الإسلامية ، إذ كانت محددة المنهج واضحة المعالم فى تدرجها فكانت

على النحو التالى : (أ) البدء بالدعوة سراً. (ب) البـــدء بالأهــل والعـــشيرة. (جــ) الجهر بالدعوة فى الوقــت المناســب. (د) الإعتمـــاد علـــى الإقنـــاع والموعظة الحسنة. (هــ) رد الاعتداء بالاعتداء ، وعدم البدء بالعدوان. (و) تنظيم الحياة المدنية بعد استقرار الأوضاع. كذلك كان التركيـــز فـــى بدايـــة الدعوة على تثبيت العقيدة والإيمان ومراعاة العبادات ، ثم كان بعدها التركيز على المعاملات.

٧- **تقدير الموارد والإمكانات المتاحة** ، فيقول تعالى: " **لاَ يُكَلِّفُ اللّهُ نَفْـسًا إِلاَّ وُسْعَهَا** " (البقرة :٢٨٦)، ويقــول أيــضا:"**لاَ تُكَلَّــفُ نَفْــسٌ إِلاَّ وُسْــعَهَا** " (البقرة :٢٣٣). مما يفرض ضرورة مراعاة القدرات المتاحة عنـــد توزيـــع الأعباء والمسئوليات على الأفراد للقيام بها وتحقيق النتائج المرجوة.

٨- موازنة دور المنظمة ونتائج أعمالها، والإحسان عند إعداد الخطط وتنفيذها ، يقول تعالى : " **وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ** "(القصص :٧٧) ، مما يلزم المنظمة الإسلامية بمراعاة نتائج أعمالها دنيوية وأخروية ، والإحسان فى إعداد خططها. ويقول على بن أبى طالب كرم الله وجهه " اعمل لدنياك كأنك تعيش أبدا ، واعمــل لآخرتك كأنك تموت غدا ".

٩- **الموضوعية والواقعية** عند وضع الأهداف والخطط والبرامج فـــى حـــدود المتاح ومراعاة ظروف التطبيق ، والبعد عن الأمانى والتمنى والطموحـــات البراقة ، فالتخطيط ليس دربا من الخيال والأحلام الغارقة فى التفاؤل التام ، فيقول تعالى : " دعهم يأكلوا ويتمتعوا ويلههم الأمل فسوف يعلمون ". ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " الإيمان ما وقر فى القلب وصدقه العمل ".

١٠- يهتم التخطيط فى الفكر الإدارى الإسلامى بعمارة الأرض واستثمار الموارد المتاحة وتنميتها ، فيقول تعالى : " **هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا** " (هود :٦١).

ثانيا : التنظيم الإدارى

يهتم التنظيم كوظيفة إدارية ببيان العلاقات بين جماعة العمل ، وذلك لتحديد الاختصاصات والسلطات والمسئوليات ، فالتنظيم إذا يرتبط بالعمل الجماعى ويقصد منه ترتيب الأشياء فى أوضاع معينة تيسر تحقيق أهداف الجماعة بأقل الجهود وأقصر الوقت وأدنى التكاليف. ولقد اهتم الفكر الإدارىالإسلامى بالتنظيم اهتماما بالغا ، ويمكننا استقراء العديد من التوجيهات الإلهية فى القرآن الكريم تحض على التنظيم فى مجتمعات النمل والنحل والطير ، أوليس الإنسان بأولى بأن يطبق التنظيم فى أعماله وأنشطته من تلك المجتمعات غير الإنسانية ، ومن بين الأبعاد التنظيمية التى يجب مراعاتها فى الفكر الإدارىالإسلامى مايلى :

١- **تأسيس البنيان التنظيمى على هدى من تقوى الله ورضوانه** ، فيقول تعالى : " **أَفَمَنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَى تَقْوَى مِنَ اللّهِ وَرِضْوَانٍ خَيْرٌ أَم مَّنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَىَ شَفَا جُرُفٍ هَارٍ فَانْهَارَ بِهِ فِي نَارِ جَهَنَّمَ وَاللّهُ لاَ يَهْدِي الْقَوْمَ الظَّالِمِينَ** " (التوبة :١٠٩) ، وهذا يفرض على المنظمة أن تحدد هيكلها التنظيمى وتؤسسه فى إطار متكامل وواضح وعادل وذلك فى كافة وحداتها الإدارية وفى مختلف الوظائف والمهام التى تطلبها طبيعة أعمالها بما يؤدى إلى تكاتف الجميع لتحقيق الأهداف المنشودة.

٢- **مراعاة التدرج الهرمى والتسلسل الإدارى فى الهيكل التنظيمى** ، فيقول تعالى : " **وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلاَئِفَ الأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ** " (الأنعام :١٦٥) ، كما يقول أيضا : " **نحن قسمنا**

بينهم معيشتهم فى الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا " (الزخرف :٣٢). فلكل فرد مكانته وموضعه الذى يجيد العمل فيه من خلال مؤهلاته ومعلوماته واستعداداته وابداعاته.

٣- **توحد البنيان التنظيمى وتكامله ، ومساندة بعضه البعض،** فيقول تعالى : " **وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاء بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلاَةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللّهَ وَرَسُولَهُ** " (التوبة :٧١) ، ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى " متفق عليه.

٤- **تحديد السلطات وتوزيعها بالشكل الموضوعى** ، ومراعاة الثقة عند تفويضها على الآخرين ، يقول تعالى : " **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَتَّخِذُواْ بِطَانَةً مِّن دُونِكُمْ لاَ يَأْلُونَكُمْ خَبَالاً...** " (آل عمران : ١١٨).مما يشير إلى أنه لا ينبغى تفويض السلطات والاختصاصات إلا لمن يكون محل ثقة وأهلا للأمانة التى تحملها.

٥- **مراعاة وحدة الأمر ، والتوجيه ، والإشراف** ، حتى تنتظم الأعمال ويتم تنفيذها بعد ذلك بيسر وسهولة بما لا يدع مجالا للتضارب والازدواج فى ممارسة لأنشطة والأعمال.

٦- **الإهتمام بالمركزية واللامركزية فى توزيع السلطات والمسئوليات** بما يؤدى لإتمام الأعمال بسلاسة ودون تعقيد أو توقف ، فقد دلت التطبيقات الإسلامية فى مختلف النواحى السياسية والاقتصادية والإجتماعية إلى اهتمام الفكر الإسلامى بالمركزية وقت ضرورة تطبيقها ، وتطبيق اللامركزية فى الظروف المناسبة لها

٧- **تطبيق مبدأ الشورى قبل إصدار الأوامر واتخاذ القرارات** ، مما يتفق مع وجود السلطات الاستشارية التى تعمل على تدبر الأمر من مختلف زواياه ، والوقوف على آراء واتجاهات مختلف الأفراد محل الإهتمام بموضوع القرار

ثالثا : التوجيه الإدارى :

يعد التوجيه العمل المستمر للمدير ، ويشير إلى قدرته على السير الصحيح بمرؤوسيه ، وهدايتهم وتوجيههم ، مع إشاعة روح الود والحب والرضا ، والتفانى والإنتماء للعمل حتى تتحقق الأهداف المرجوة.

ولقد اهتم الفكر الإدارىالإسلامى بهذه الوظيفة اهتماما كبيرا ففى القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة العديد من التوجيهات المرشدة لأبعاد التوجيه الإدارى نذكر منها :

١- الإعتماد فى التوجيه على الحكمة والموعظة الحسنة ، فيقول تعالى : " **ادْعُ إِلِى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَادِلْهُم بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ**" (النحل :١٢٥).

٢- اللين والرحمة ومراعاة ظروف المرؤوسين ، يقول تعالى : " **فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللّهِ لِنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لاَنفَضُّواْ مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللّهِ**" (آل عمران :١٥٩).

٣- العدالة عند توجيه المرؤوسين وإرشادهم ، وعدم التحيز للون أو جنس أو طبقة معينة ، يقول تعالى : " **أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ كُونُواْ قَوَّامِينَ لِلّهِ شُهَدَاء بِالْقِسْطِ وَلاَ يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَآنُ قَوْمٍ عَلَى أَلاَّ تَعْدِلُواْ اعْدِلُواْ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَى ..** " (المائدة : ٨).

٤- وحدة الأمر ، فيجب أن يكون هناك قائد واحد لكل مرؤوس حتى لايحـــدث التضارب أو التناقض فى التوجيهات ، فيقول الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم : " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم احدهم " ، وهذا يسهم فى تحديد المسئولية ونطاقها وبيان واجبات كل فـــرد ومـــصدر توجيهه.

٥- رعاية المرؤوسين والمسئولية عن أحوالهم من قبل القائد ، فيقول الرســول صلى الله عليه وسلم : " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ".

٦- السمع والطاعة من قبل المرؤوسين لأوامر وتعليمـــات رؤســائهم ، يقــول تعالى : **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِـــنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنـــتُمْ تُؤْمِنُـــونَ بِاللّـــهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً** " (النساء :٥٩) ، ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " على المرء السمع والطاعة فيما أحب وكره ، إلا أن يؤمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة ".

٧- حث القائد على التعاون والترابط وتضافر الجهود للوصـــول إلـــى الهـــدف المشترك ، يقول تعالى : " **وَأَطِيعُواْ اللّهَ وَرَسُـــولَهُ وَلاَ تَنَـــازَعُواْ فَتَفْـــشَلُواْ وَتَذْهَبَ رِيحُكُمْ وَاصْبِرُواْ إِنَّ اللّهَ مَعَ الصَّابِرِينَ** " (الأنفال :٤٦).

٨- القدوة الصالحة ، يجب على المدير أن يكون مثالا طيبا ليقتدي به مرؤوسيه ، يقول تعالى : " **أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ وَأَنتُمْ تَتْلُونَ الْكِتَابَ أَفَلاَ تَعْقِلُونَ** " (البقرة : ٤٤) ويحتم ذلك على المدير أن يبدأ بنفسه قبل أن يأمر بفضيلة أو ينهى عن رزيلة.

٩- حسن الخلق والتعامل بالتى هى أحسن ، يجب أن يتحلى الرئيس والمرؤوس بحسن الخلق فى المعاملة والالتزام بالأمانة والصدق والعدالة والالتزام....

١٠- المهارة والخبرة فى معالجة الأمور ، وسهولة اتصال المرؤوسين برئيسهم عند الحاجة ، وكذلك سهولة اتصال العملاء بالمسئولين فى المنظمة عنـــدما تقتضى الظروف ذلك.

١١- التحفيز الإيجابى أساس عملية الحفز والدفع للعمـــل بإتقـــان ، ومراعـــاة الحوافز المعنوية بالشكر والتقدير ، مع عدم إهمال الحوافز السلبية وتطبيقها عند الضرورة.

رابعا :الرقابة فى الإدارة الإسلامية :

تعنى الرقابة الإدارية التأكد من أن العمليات التنفيذية تسير وفق ما خطـــط لها من قبل ، والرقابة عملية مستمرة قبل وأثناء وبعد التنفيذ وليس فقط بعد إتمام الأعمال والأنشطة وذلك حتى يمكن تدارك الأخطاء وسرعة إتخاذ الإجـــراءات التصحيحية ، والرقابة ضرورية فى المنظمات كضرورة باقى الوظائف إن لـــم تزد عليها لكونها تعطى إشارة الاطمئنان لسير العمليات ، أو تلفت النظـــر إلـــى ضرورة التدخل لتفادى الأخطاء أو إصلاح ما وقع منها.

ولقد اهتم الفكر الإدارى الإسلامى بتلك الوظيفة من عدو وجوه ويمكننـــا أن نذكر منها :

١- **الإيمان بضرورة الرقابة أولا بأولا** بما يحسن من أداء الأعمال ويدعم إتقان الأداء ، يقول تعالى : " **وَقُلِ اعْمَلُـــواْ فَـــسَيَرَى اللّـــهُ عَمَلَكُـــمْ وَرَسُـــولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ** " **(التوبة : ١٠٥)**

٢- تعد الرقابة الذاتية أهم أنواع الرقابة فى الفكر الإسلامى ، فيقول تعالى : " مَا يَلْفِظُ مِن قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ " (ق : ١٨) ، ويقول أيضا : " **فَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ {٧} وَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ** " (الزلزلة:٧

– ٨) ، والرقابة الذاتية تشير إلى رقابة الفرد على نفسه من داخله ، فهــو يراجع نفسه ويحاسبها على تصرفاته وسلوكه وأعمالــه وأفعالــه قبــل أن يتدخل غيره وفى ذلك يقول الرسول عليه الصلاة والسلام : " الكيس مــن دان نفسه وعمل لما بعد الموت " ، ويقول عمر بن الخطاب رضى الله عنه : " حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا وتزينوا للعرض الأكبر، إنمــا يخفــف الحساب يوم القيامة على من حاسب نفسه فى الدنيا ".

٣– تمثل **الرقابة الداخلية** رقابة المديرين والمشرفين على أعمــال مرؤوســيهم وسلوكهم فى العمل للتأكد من حسن سير العمليات وتنفيذها حــسبما أتفــق عليه مسبقا لتصل المنظمة إلى أهدافها المشتركة بأيسر السبل فالكل يسعى لتحقيق أهدافا واحدة.

٤– **الإهتمام بالرقابة السابقة** ، والتى يطلق عليها البعض الرقــــــابة المانعــة ، أى المانعة لوقوع الأخطاء والانحرافات ، وهى بمثابة الوقاية ممــا يفــرض علــى المديرين التوجيه السليم والنصح السديد لمرؤوسيهم عند التنفيذ وبيان كيفية تجنب الوقوع فى الأخطاء ، يقول الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم : " مثل القــائم على حدود الله والواقع فيها كمثل قوم استهموا على سفينة فأصاب بعضهم أعلاها وبعضهم أسفلها ، فكان الذين فى أفلها إذا استقوا مروا على من فوقهم ، فقالوا لو أنا خرقنا فى نصيبنا خرقا ولم نؤذ من فوقنا فان تركوهم هلكوا وهلكوا جميعــا ، وإن أخذوا على أيديهم نجوا ونجوا جميعا " صحيح البخارى

٥– **الإعتماد على وضع المعايير والمقاييس** لتكون أساســا للمحاســبة ، فمــن الضرورى حتى تتم الرقابة على نحو علمى سليم أن تكون هنــاك أســس ومعايير يتم الرقابة بناء عليها ، يقول تعالى : " **وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولاً** " ، **ويقول أيضا : " هُوَ الَّذِي أَرْسَلَ رَسُولَهُ بِالْهُدَى وَدِيــنِ الْحَــقِّ**

لِيُظْهِرَهُ عَلَى الدِّينِ كُلِّهِ وكَفَى بِاللَّهِ شَهِيدًا " (الفتح : ٢٨) وكان عمر بن الخطاب رضى الله عنه يقول لأصحابه : " أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنت قضيت ما على ؟ قالوا : نعم ، قال : لا ، حتى أنظر فى عمله أعمل بما أمرته أم لا "

٦- ضرورة وجود الرقابة الخارجية ، وهى تمثل رقابة الجهات الخارجية على أعمال وأنشطة المنظمة وقد تكون رقابة سابقة كما قد تكون رقابة لاحقة ، فالرقابة السابقة تتم عن طريق التعليمات والأوامر والبيانات التى تصدرها الأجهزة المختصة والواجب إتباعها والسير على هداها. أما الرقابة اللاحقة فتتم من قبل الجهات الخارجية المختصة للتأكد من حسن سير العمليات للوقوف على نتائج الأعمال.

٧- الإيمان بوجود الرقابة المجتمعية ، إذ يركز الفكر الإدارى الإسلامى على وجود ذلك النوع من الرقابة لحماية المجتمع بوجه عام من الوقع فى انحرافات تسبب الأضرار لفئات منه ، فيقول تعالى : " كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللّهِ" (آل عمران : ١١٠) ، ويقول أيضا : " وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَـئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ "(آل عمران : ١٠٤).

٨- وجوب الإهتمام بدور رقابة المستويات الإدارية الأدنى والاعتراف بدورها فى تقويم الأداء ، فيجب على المدير أن يشجع العاملين على تقديم آرائهم واقتراحاتهم التى تسهم فى حل المشكلات وتصحيح الانحرافات التى تواجهها المنظمة لكونهم أقرب إلى عمليات التنفيذ وأدرى بتفاصيل ومعلومات قد تغيب عن الرئيس الأعلى.



الفصل الرابع

الوظيفة العامة والموظف العام

✍ بنهايــة هــذا الفــصل يمكنــك عزيــزي القــارئ الإلمــام بالموضوعات التالية :

- ⊙ مفهوم الوظيفة العامة وإنشائها.
- ⊙ تنظيم الوظيفة العامة وتقييمها.
- ⊙ الموظف العام والشروط الواجب توافرها فيه.
- ⊙ مسئوليات وحقوق الموظف العام.
- ⊙ واقع الوظائف العامة بالجهاز الادارى في مصر.

µ

كانت الوظيفة العامة فيما مضى تتسم بطابع السلطة والمظهر.وفى أغلب الحالات لم يكن يخصص لشاغلها مرتبات ، لذلك كانت قاصرة على أفراد أسر معينة ممن تربطها بالأسرة الحاكمة صلات ولاء ، أو ممن يتمتع بقدر معين من الثراء.

وبانتشار الديموقراطية أصبحت الوظيفة العامة تتسم بطابع الخدمة العامة وأصبح من المستحيل قصر شغلها على طبقة اجتماعية بالذات ، بل أصبحت حق لكل مواطن على أساس أن شغلها يعد مظهراً من مظاهر ممارسة الحقوق السياسية وهو الحق الذى يجب أن يتمتع به جميع المواطنين على قدم المساواة. وأصبح لزاما على كل موظف أن يتفرغ لأعباء الوظيفة التى يشغلها حتى يحسن خدمة المواطنين.

وبناءاً على ذلك ، نتناول فى هذا الفصل الموضوعات التالية :

- **مفهوم الوظيفة العامة وإنشائها.**
- **تنظيم الوظيفة العامة وتقييمها.**
- **الموظف العام والشروط الواجب توافرها فيه.**
- **مسئوليات وحقوق الموظف العام.**
- **واقع الوظائف العامة بالجهاز الادارى فى مصر.**

مفهوم الوظيفة العامة وإنشائها :

يعتمد غالبية المواطنين فى معاشهم أساسا على أجـورهم ومرتبـاتهم مـن العمل، لذلك أصبح من الضرورى تخصيص أجور ومرتبات للوظائف العامـة، ولأن الموظف العام يجب أن يظهر أمام أفراد الجمهور بالمظهر اللائق وحتى لا يلجأ إلى أساليب غير مشروعة لزيادة دخله ، وحتى يـستطيع أن يعـيش فـى المستوى الاقتصادى والإجتماعى اللائق به. كان لا بد مـن إشـباع احتياجاتـه المادية والمعنوية ، مما أدى إلى ارتفاع النفقات التى تتحملها الميزانية العامـة ، ولا شك أن تنوع الخدمات التى تؤديها الدولة للمواطنين أدى إلى تغير ظـروف وشروط العمل بين فئات العاملين بالأجهزة الإدارية مما أدى إلى تنوع معاملـة كل طائفة منهم. وبالتالى إلى تنوع القوانين التى يخضع لها الموظف الحكـومى حسب الوظيفة التى يؤديها والمركز الذى يشغله والمؤهلات الثقافية التى يحملها.

إن زيادة أنواع ومقدار الخدمات التى تؤديها الدولة إلى أفراد الشعب أدى إلى ارتفاع عدد الموظفين والعمال الذين يعملون فيها. بل إن التوسع فـى الخـدمات للمواطنين الذى أصبح مظهراً هاماً من مظاهر الدولة فى الوقت الحاضر ، حتم تعين أعداد متزايد من الموظفين من سنة لأخرى ، وتتميز الإدارة الحكومية بما يلى : (د. حسن ، د. زهير : ١٠٣)

١- **كبر حجم الجهاز الحكومى**. وتشابك نشاطه وتعقده مما أدى إلـى صـعوبة التنسيق بين أعمال المصالح المختلفة ، واستلزم فى نفس الوقت أعداداً كبيرة من الموظفين ، وهؤلاء بدورهم يلزمهم رقابة وإشراف ومعايير لقياس وتقييم أعمالهم.

٢- **تنوع النشاط الحكومى** ، إذ يجمع مئات بل آلاف المنظمات وهذه يـــدورها تتطلب جهداً كبير لتحقيق التكامل والتناسق فيما بينها.

٣- **الاحتكار المطلق لبعض الأنشطة** ، كالسكك الحديدية وإدارة المرافق العامـــة وغيرها ، لذلك لا يهتم الموظف بفن التعامل مع الجمهور ، ولا يحرص على ذلك لعلمه أن الجمهور لا بد أن يلجأ إليه.

٤- **تركز السلطة فى يد الرؤساء** ، ولا بد أن تمر المسألة أو الموضوع مهمـــا كان صغيرا بعدد كبير من الموظفين حتى تصل إلى الرئيس ليعتمدها ، وهذا يستغرق وقتاً طويلاً ومجهودا كبيرا ونفقات لا داع لها.

٥- **تداخل الإختصاصات وتعدد السلطات والرئاسات** مما يؤدى إلـــى تـــضارب الأوامر وتعارضها. وتجد أن وحدة الأوامر لا وجود لها فى أغلب الأحيان.

٦- **كثرة القيود القانونية واللوائح والقرارات الوزارية** وغيرها تلك التى تشمل تصرفات الموظفين وترسم لهم إطارا لعمل الذى يجـــب أن ينتهجـــوه فـــى نشاطهم

ويمكن النظر إلى الوظيفة العامة من وجهات نظر متعددة ، فقد ينظر إليهما على أنها مهنة أو سلك ينخرط فيه الموظف العام وينقطع له مدى الحياة (وتسود هذه النظرة أوروبا) وقد ينظر لها على أنها عمل متخـــصص يعـــين الموظـــف لأدائه، ويمكن الاستغناء عنه إذا تقرر إلغاء الوظيفة (وتسود هذه النظرة الولايات المتحدة الأمريكية) ، وأخيرا قد ينظر إلى الوظيفة العامة على أن شـــاغلها مـــن أنصار الحزب الحاكم.

وفى مصر فإن النظرة الأولى هى السائدة حيث ينظر إلى الوظيفة العامـــة على أنها سلك يدخله الموظف ويرتبط به طوال حياته وينتقل من عمل حكـــومى

لآخر كما أنه يرقى إلى الوظيفة الأعلى الخالية عندما تنطبق عليـه الـشروط ، ولذا يلاحظ أن التعيين فى وظائف الحكومة يبدأ دائماً من أول الدرجات. ويختلف ذلك عن النظرة الأمريكية للوظيفة العامة حيث يمكن لأى مواطن التقدم لـشغل المراكز العليا فى الوظائف العامة على قدم المساواة مع الموظف العام الذى يتقدم لها كما أن هناك عدداً من الوظائف التى يشغلها أنصار الحزب الحاكم وتنتهـى مدة عملهم بمجئ حزب جديد للحكم.

إنشاء الوظيفة العامة :

تعد عملية إنشاء الوظائف العامة مشكلة من مشكلات منظمات الإدارة العامة وتؤثر عليها مصالح متعارضة. فمن الناحية الإداريـة تـرتبط عمليـة إنـشاء الوظائف العامة بالتنظيم الادارى القائم واحتياجاته. كما أن إنشاء الوظيفة العامة يؤثر على المالية العامة ، حيث يعنى زيادة فى النفقات. ولـو تركـت الحريـة للقيادات الإدارية لإنشاء ما تراه من وظائف عامة ، فقد تسرف فى ذلـك ، وإذا عملت القيادة السياسية على ذلك ، فقد تنشأ وظائف فى غير صالح الإدارة.

ولمعالجة هذه المشكلة تنشأ فى معظم الدول هيئات أو أجهزة متخصصة فى التنظيم والإدارة وطرق العمل ، يكون من مهمتها تحديد حاجـة أجهـزة الإدارة العامة من الموظفين العموميين ، سواء عند إنشاء جهاز جديـد أو عنـد إعـادة تنظيم جهاز قائم ، وبالطبع فان هذه الهيئات أو الأجهزة المتخصصة تتعاون مع منظمات الإدارة العامة فى هذا الشأن.

تعد عملية إنشاء الوظائف من صميم العملية الإدارية ، وبالتـالى يجـب أن يتاح للإدارة قدراً من الحرية فى هذا الشأن.فقـد تحـدد الاعتمـادات الماليـة

المخصصة لكل جهاز حكومى على أن يترك لكل جهاز حرية إنشاء ما يراه من وظائف عامة فى حدود الاعتمادات المخصصة. (ناجى : ١٩٩١ ، ٣٥٦)

ويجب مراعاة اعتبارين متعارضين فى عملية إنشاء الوظائف العامة : **فالإسراف** فى إنشائها يعنى ارتفاع فى النفقات ، وبالتالى يشكل عبئا ماليا على الميزانية العامة للدولة **والحد من إنشائها** يؤدى إلى بطء فى سير الأعمال وكلاهما له أثار خطيرة لذلك يتطلب الأمر وضع أسس سليمة للتوفيق بينهما بحيث يمكن إنشاء العدد اللازم من الوظائف الذى يكفى تماما لإنجاز الأعمال المطلوبة ،ولا يحمل ميزانية الدولة إلا بالنفقات الضرورية.

والمفروض منطقيا أن تقوم الإدارة بكل مصلحة حكومية بإنشاء الوظائف التى يتطلبها سير العمل سواء من ناحية الكم أو النوع ، على أساس أنها أكثر دراية من غيرها بماهية الأعمال المطلوب إنجازها. ولكن لو ترك الأمر لها ، فهناك احتمال التصرف وفق اعتبارات قد لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة. فلو ترك الأمر لتقدير الرؤساء الإداريين فإنهم قد يغالون فى إنشاء الوظائف الكبيرة لإرضاء العاملين معهم وفتح مجال الترقية أمامهم. كما أن ترك عملية إنشاء الوظائف للعمل السياسى قد يؤدى إلى إنشائها لإرضاء رغبات العاملين بالسياسة وأتباعهم ، وترقيتهم إليها. وفى كلا الحالتين يؤدى هذا التصرف إلى خلق رئاسات ووظائف كبيرة لا يحتاج العمل إليها. وهذا يؤدى بدوره إلى عرقلة سير الأعمال من ناحية وإلى زيادة الإنفاق من ناحية أخرى.

لذلك يعهد بعملية إنشاء الوظائف فى معظم الدول إلى جهاز متخصص له صفة الحياد حتى لا يتأثر بالعوامل الشخصية أو السياسية. فيقوم بدراسة حاجة كل وزارة أو مصلحة من الوظائف العامة – سواء بزيادة عددها أو إعادة

تنظيمها أو إلغاء بعضها – واقتراح الهيكل التنظيمى المناسب لها. ولتحقيق ذلك يتولى هذا الجهاز دراسة الكم والنوع للوظائف المطلوبة من الناحية الموضوعية ولهذا نجد أن تحديد عدد ونوع الوظائف فى النظام الأمريكي أسـهل منـه فـى النظام الأوربي. ففى النظام الأول ينظر إلى كل وظيفة على أنها مستقلة تمامـا عن غيرها ، فى حين تعتبر الوظيفة فى النظام الثانى غير مستقلة ، بمعنـى أن هناك عوامل عديدة – كالحق فى الترقية وأقدميات الموظفين فى وظائفهم الحالية وغيرها – تفرض نفسها حين تحديد العدد والنوع المطلوب إنشاءه من الوظائف العامة.

ويتحدد دور إدارة الأفراد بكل وزارة أو مصلحة فى اسـتعراض طلبـات الإدارات المختلفة. وبعد دراستها ، تتبين درجة جديتها ، ثم تحيلها إلى الجهـاز المختص لمراجعتها واعتمادها وإحالتها إلى المجلس النيابى المختص للحـصول على الاعتمادات المالية اللازمة ، وطبيعي يكون لهذا الجهاز الحق فى الأخذ أو عدم الأخذ برأى كل وزارة أو مصلحة فى هذا الشأن ، ما دام هناك ما يبرر ذلك

وبما أن رقم الاعتمادات المالية المطلوب لإنشاء الوظـائف يتوقـف علـى الظروف الاقتصادية التى تمر بها الدولة ، لذلك فقد يوافق المجلس النيابى علـى كل الاعتمادات المطلوبة ، وقد يرى لاعتبارات اقتـصادية أن يخفـضه. ومـن المبادئ المسلم بها أن للإدارة الحرية فى إنشاء ما ترى من الوظائف العامة فـى حدود المبالغ التى اعتمدت لها ، ويمكن أن تعدل عن أنشاء بعض الوظائف التى كانت قد طلبت إنشائها ، وإنشاء أخرى ، مادامت مصلحة العمل تقتضى ذلـك ، على أساس أن الإدارة هى الهيئة المفروض أنها حريصة علـى سـير العمـل بالكفاءة المطلوبة.

وفى مصر ، نجد أن موضوع إنشاء الوظائف قد مر بعدة مراحل نوجزها فيما يلى : (ناجى : ١٩٩١ ، ٣٥٧)

١- قبل إنشاء ديوان الموظفين (حل محله الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حاليا) كان كل جهاز حكومى يتولى إنشاء ما يراه من وظائف ، ولكن فى ظل رقابة وزارة المالية التى تتأكد من أن النفقات الإضافية الناتجة عن الوظائف الجديدة فى حدود تقريرات الميزانية العامة ، ويتم بعد ذلك موافقة البرلمان على الوظائف الجديدة.

٢- أنشأ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عام ١٩٦٤ وحل محل ديوان الموظفين فى القيام باختصاصاته ، وأصبح الجهاز يتدخل فى شئون إنشاء الوظائف العامة ومنها :

أ- دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص.

ب- اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات.

ج- دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها.

وقد منح الجهاز السلطات الكافية لمباشرة اختصاصاته فيما يتعلق بإنشاء الوظائف العامة.

ويتضح مما سبق أن إنشاء الوظائف العامة وإلغائها هو فى طبيعتـه عمـل إدارى ، ولكن ولابد أن يتم فى ضوء الاعتمادات المالية المقررة.

وتظهر أهمية العناية بإنشاء الوظـائف العامـة فى مصر إذا علمنـا أن عـدد موظفى الدولة وصل إلى ٧٩,٧١٢ موظف عام ١٩٥٠ واستمر العدد فى الزيادة ووصل إلى ما يقرب من مليون موظف عام ١٩٦٦ ثم ٣,٤ مليون عـام ١٩٨٧ هذا بخلاف العاملين فى القطاع العام والذى وصل إلى ١,٤ مليون عـام ١٩٨٧ بما يعنى أن اجمالى العاملين فى القطاع الحكومى والقطاع العام يصل إلـى مـا يقرب من ٥ ملايين موظف وعامل ، أما فى عام ١٩٩٧ فقد بلغ عـدد مـوظفى الدولة وحدهم ٥,٤ مليون موظف هذا بخلاف العاملين فى قطاع الأعمال العام.

وترجع أسباب الزيادة فى أعداد الموظفين إلى زيادة الخدمات التى تقـدمها الدولة ،والتزام الدولة بتشغيل الخريجين لفترة من الزمن.وبالطبع عندما ترتفـع كفاءة الموظف فإنه يستطيع خدمة عدد أكبر من الموظفين حيث يتم قياس عـدد الموطنين لكل موظف عام كمؤشر فى الحكم علـى زيـادة أو نقـص مـوظفى الدولة،ولذلك لا يجب إنشاء وظيفة عامة جديدة أو زيادة عدد العاملين فى وظيفة ما قبل التأكد من الحاجة إلى ذلك حيث تمثل عملية إنشاء الوظيفة العامة عبئـا إداريا وماليا على ميزانية الدولة كما سبق القول.

تنظيم الوظيفة العامة وتقيمها :

يتوقف تنظيم الوظيفة العامة إلى حد كبير على نظرة المشرع لهـا. فهـذه النظرة تختلف من دولة إلى أخرى حـسب المبـادئ الـسياسية والاجتماعيـة والاقتصادية التى تؤمن بها كل دولة.

وفيما يتعلق بتنظيم الوظيفة العامة فى مصر ، نجد أن الوظائف العامة متعددة ومتفرعة فهى تشتمل على الوظائف الإدارية ، ووظائف الحكم المحلى ، ووظائف قطاع الأعمال العام..وغيرها وتتدرج هذه الوظائف فى تنظيمها على النحو التالى : (د. المصرى : ١٩٨٤ ، ٢٢٩ – ٢٣٣)

١- **وظيفة رئيس الجمهورية** : أعلى وظيفة فى الدولة هى رئيس الجمهورية ، حيث يعد رئيس الجمهورية رئيس الدولة المنتخب عن طريق الانتخاب الحر المباشر من جميع أفراد الشعب فى جداول الانتخاب.

إذ يتم إجراء استفتاء على ترشيح رئيس الجمهورية وبعد نجاحه بالأغلبية النسبية للمشتركين فى عملية الاستفتاء يستمر فى رئاسة الجمهورية لمدة ست سنوات قابلة للتجديد مرة أخرى ، طبقا لما ينص علية الدستور فى جمهورية مصر العربية. يمكن استعراض أهم مهام رئيس الدولة فى مصر وواجباته ومسئولياته على النحو التالى :

أ- رعاية الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى بمعنى أنه الحكم الأخير بين السلطات فى أى خلافات تنشأ بين المتمتعين بسلطات تتعلق بالإدارة العامة.

ب- تولى السلطة التنفيذية وممارستها حسب الوجه المبين فى الدستور بمعنى كون رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية.

جـ- وضع السياسات العامة للدولة والإشراف على تنفيذها بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، ونود الإشارة هنا إلى أن السياسة العامة للدولة تخص كافة ميادين ومجالات وأنشطتها التى تتولاها الإدارة العامة للدولة.

د- تعيين نوابه – أو نائبة – وتحديد اختصاصاتهم وإعفاؤهم من مناصبهم.

هـــ- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم.

و- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ، وحضور جلساته ، بحيث تكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها ، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء فيما يطلبه من موضوعات.

ز - تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم من منصبهم

ح - اعتماد ممثلى الدول الأجنبية السياسيين.

ط - إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غير فى إصدار.

ى - إصدار لوائح الضبط.

ك - إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة.

ل - العفو عن العقوبة أو تخفيضها.

م - قيادة القوات المسلحة ، وإعلان الحرب بعد موافقة مجلس الشعب.

ن - استفتاء مجلس الشعب على المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا.

٢- **وظيفة نائب رئيس الجمهورية** : ويلى وظيفة الرئيس وظيفة نائب رئيس الجمهورية (وهى خالية حاليا) ويعد نائب رئيس الجمهورية ثان وظيفة عامة فى الدولة.

٣- **وظيفة رئيس مجلس الوزراء** : وهى الوظيفة السياسية التى تمثل أعلى مستوى وظيفى فى الهيكل الادارى للدولة الذى يتمثل فى الحكومة (السلطة التنفيذية) ويحدد القرار الجمهورى الصادر بتشكيل الوزارة كل من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ذوى الوزارات ووزراء الدولة والأنشطة التى يشرف عليها كل وزير منهم.

ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الإختصاصات التالية :

أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة ، والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية.

ب- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة والهيئات والمؤسسات العامة

جـ- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين ومراقبة تنفيذها.

د- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

هـ- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

و- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

ز- عقد القروض ومنحها وفقا لأحكام الدستور.

ح- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

٤- **وظيفة نائب رئيس مجلس الوزراء** : وهذه ، الوظيفة تعد ثانى وظيفة كبيرة بعد رئيس مجلس الوزراء ، ويقوم المكلف بها بالإشراف على وزارة سيادية إلى جوار إشرافه على قطاع معين من النشاط الحكومى مثل الخدمات ، أو الدفاع والإنتاج الحربى ، أو يرأس هذا النائب اللجان الوزارية التى تضم أكثر من وزير فى الحكومة المصرية.

٥- **وظيفة وزير** : تعد وظيفة وزير من الوظائف السياسية حيث يختار لها أقطاب الحزب الحاكم (الحزب الوطنى حالياً) ويختص كل وزير بالإشراف على نشاط رئيسى من أنشطة الدولة ، ويتبعه ديوان وظيفى متواجد بالقاهرة.

فمثلا هناك وزير التعليم ، ووزير الصحة ، ووزير الاقتصاد والتجارة الخارجية ووزير الصناعة ، ووزير الإسكان ، ووزير التعمير وغيرهم. ويتقاضى الوزير مرتبة طبقا لجدول الوظائف بالإضافة إلى بدل تمثيل يماثل المرتب بخلاف المصاريف السرية والمزايا الخاصة العديدة.

٦- **وظيفة وزير الدولة** : ووظيفة وزير الدولة هى وظيفة ضمن التشكيل الوزارى ولكن ليس لهذا الوزير ديوان محدد أو وظيفى كبير مثل مركز الوزير أو الوزارة بل يكتفى له بمكتب محدود من الفنيين والخبراء وبعض السكرتارية. ومن أمثلته وزير الدولة للشئون الخارجية ، ووزير الدولة للتنمية الإدارية وغيرها.

٧- **وظيفة رئيس هيئة أو جهاز بدرجة وزير** : وهناك بعض رؤساء الهيئات العامة ، ورؤساء الأجهزة المركزية المعينين بقرارات جمهورية على درجة وزير ، وهؤلاء من الموظفين العموميين وليسوا من السياسيين بالضرورة، فقد يكون البعض منهم من المتخصصين فى فرع من فروع العلم والمعرفة، أو إن كانت مثل هذه الوظائف غالبيتها من أعضاء الحزب الوطنى الحاكم. ويحصل هؤلاء على مرتب الوزير وبعض المزايا ، وبدل تمثيل وبعض رؤساء الهيئات العامة العلمية يعينون أيضا بدرجة وزير مثل رئيس أكاديمية البحث العلمى ، ورئيس جامعة القاهرة ، والأمين العام للمجالس القومية المتخصصة التابعة لرئاسة الجمهورية ورئيس هيئة قناة السويس وغيرهم

٨- **وظيفة محافظ بدرجة وزير** : ويوجد فى مصر عدد ستة وعشرون محافظة، وكل المحافظين معينين بقرارات جمهورية وبدرجة وزير.

وباعتبار المحافظ هو حاكم الإقليم أو المحافظة فوضعه على درجة وزير يهدف إلى إعطائه الصلاحيات للتصرف واتخاذ القرارات اللازمة لإدارة المحافظة وتسهيل الخدمات للمواطنين ، يعد المحافظ مسئولا أمام رئيس مجلس الوزراء ، ويستقيل باستقالة رئيس الجمهورية.

٩- **وظيفة نائب وزير أو نائب محافظ** : ويوجد بالحكومة المصرية عددا من نواب الوزراء ، وكان البعض منهم بصفة خاصة عندما يخرج من الخدمة لا يعين بدلا منه ، كما عين بعض رؤساء هيئات القطاع العام بدرجة نائب وزير على اعتبار أن هذه الهيئات العامه تعد ذات خصائص معينة وتشرف على عدد من شركات القطاع العام. كذلك يوجد فى بعض المحافظات نواب للمحافظ لهم بعض الاختصاصات والصلاحيات.

١٠-**وظيفة مساعد وزير** : أما وظيفة مساعد وزير فهى موجودة فى وزارة الدفاع ووزارة الداخلية ، والهدف من وجودها هو الاحتفاظ ببعض اللواءات أو الفرقاء فى الجيش لتولى مسئولية من المسئوليات الرئيسية بالوزارة ، وحتى يتاح للوزير التفرغ للأعمال السياسية والتوجيه والتخطيط لأعمال الوزارة.

١١-**وظيفة وكيل أول وزارة** : - وهذه الوظيفة تعد أعلى وظيفة أدارية يمكن أن يصل إليها الموظف العام بصرف النظر عن انتمائه السياسى. أى هى أعلى وظيفة فى جدول الوظائف ولا يشترط فى شاغليها الانتماء السياسى للحزب الحاكم فقد يكون شاغلها مستقل ومن الفنيين أو المتخصصين فى فرع من الفروع وان كان البعض من شاغلى هذا الوظائف من أعضاء الحزب الحاكم.

١٢-**وظيفة وكيل وزارة** : وهى الوظيفة التقليدية التى تلى مباشرة وظيفة الوكيل الأول وكانت هذه الوظيفة فى الماضى قليلة جدا ، ولا يصل إليها إلا ذوى الحيثية والحسب والنسب وعادة ما كان يلقب شاغلها (الباشا) فى الحكومة الملكية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ويتقاضى الوكيل بدل تمثيل ومزايا نقدية.

١٣-**وظيفة مدير عام** : وهى وظيفة من وظائف الإدارة العليا فى الدولة. وتدخل فى التقسيم الأعلى للأجهزة الإدارية ولا يتقاضى شاغلها سوى المرتب المقرر لها ، وفى بعض الجهات يمنح بدل تمثيل لا يزيد عن ٥٠% من بدل التمثيل الذى يحصل عليه وكيل الوزارة. والمدير العام هو الرجل الفنى والمتخصص ، الذى يشرف على الجانب التنفيذى من العمل الحكومى.

١٤-**وظائف الإدارة التنفيذية** : تتمثل هذه الوظائف فى شاغلى الفئة الأولى والثانية من الهيكل الوظيفى فى مختلف المراكز بمنظمات الحكومية ، وهؤلاء يكونون طبقة مديرى الإدارات الخبراء المتخصصين والباحثين الأول وغالبيتهم من الحاصلين على مؤهلات عالية إلا أن بعض المنظمات الحكومية لديها مديرين بمؤهلات متوسطة وخبرة طويلة.

وتعد هذه الوظائف من طبقة الإشراف التى تضع لها ضوابط معينه فى نطاق الإشراف ، إذ يتبع كل منهم عددا يتناسب مع نوعية العمل والنشاط الذى يقوم به

١٥-**المجموعات الوظيفية** : وطبقا للقانون ٤٧ لسنه ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالدولة ، وكذلك القانون رقم ٤٨ لسنه ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام ، يقسم باقى موظفى الدولة إلى مجموعات كما يلى :

(أ) **مجموعة وظائف التنمية الإدارية** : وتمثل مجموعة وظـــائف الإداريـــين ذوى التأهيل العالى الذين يمارسون أعمالا إدارية أو فنيـــة ذات شـــروط خاصة مثل الحصول على مؤهل عال والحصول على عدد من ســنوات الخبرة فى العمل الحكومى ، وعادة ما يسند لهم مهام فنية بحته.

(ب) **مجموعة الوظائف التخصصية** : وهى مجموعة من الوظائف العامة التـــى يشترط فيمن يشغلها الحصول على مؤهل عال من كليـــة عمليـــة مثـــل الهندسة أو الطلب أو العلوم أو الزراعة أو الكيمياء ويعد شـــاغليها مـــن الخبراء ومساعديهم

(جـ) **مجموعة الوظائف الفنية** : وهى الوظائف التى تناسب الحاصلين علـــى مؤهلات متوسطة فى مجال العمـــل الادارى أو الـــصناعى أو المهنـــى المعين، وينضم إليها فئة الفنيين من عمال الـــصنعة وخريجـــى التلمـــذة الصناعية وما شابة ذلك.

(د) **مجموعة الوظائف الكتابية (المكتبية)** : وهى وظـــائف العـــاملين فـــى السكرتارية والأرشيف والأعمال الكتابية والآلة الكاتبة وهـــم غالبـــا مـــا يكونون من الحاصلين على الثانوية العامة أو الثانوية التجارية.

(هـ) **مجموعة وظائف الخدمات المعاونة** : وهى مجموعة وظائف الخـــدمات المعاونة مثل السعاة وعمال النظافة وعمال البوفيـــه وصـــيانة الـــصرف الصحى ، والأعمال التى لا يشترط فيها مؤهل معين ، وقد تكتفى بعـــض الجهات بالإلمام بالقراءة والكتابة.

(و) **مجموعة الكتبة غير المؤهلين** : ويوجد فى الوظائف العامـــة بالحكومـــة المصرية الكثير من الكتبة غير المؤهلين أى الـــذين يعرفـــون القـــراءة

والكتابة ولكن لا يحملون أية مؤهلات عملية. ولقد وافق وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير التنمية الإدارية على إضافة مجموعة جديدة إلى مجموعات الوظيفة الحكومية وأسماها (مجموعة وظائف الكتبة غير المؤهلين) بحيث تصبح مجموعة وظيفية مؤقته.

ويجب وضع تسميات واحدة بالنسبة للوظائف التى تتقارب فى طبيعتها ومسئولية العاملين فيها وقد أصدر مدير خطة الترتيب قرار بالالتزام بحدود التعريفات الآتية :

١- **الوظيفة** : هى مجموعة محددة من الواجبات والمسئوليات التى يتضمنها عمل تسنده سلطة مسئولة إلى موظف أو مستخدم ليقوم به كل الوقت أو بعضه.

٢- **الفئة أو فئة الوظائف** : تشمل جميع الوظائف التى تتشابه من حيث واجباتها ومسئولياتها ومستوى صعوباتها تشابها يكفى :

أ- لإعطائها إسما واحدا يدل على أعمالها.

ب- لجعلها تتطلب شروطا بذاتها من حيث التعليم والخبرة والمعارف والقدرات.

ج- لتطبيق اختبارات الصلاحية بذاتها بين المتقدمين المؤهلين لشغلها.

د- لتطبيق معدل واحد من معدلات الأجور عليها.

٣- **المجموعة المهنية** : وهى أكبر تقسيم فى الخدمة العامة وتشتمل كل مجموعة مهنية على عدد من مجموعات الفئات لوظائف فى ميادين عمل أو فى مهن أو حرف أو نواحى نشاط مترابط. ومثال ذلك أن الوظائف الداخلة

فى مختلف مجموعات الفئات الهندسية تتألف منها المجموعات المهنية للوظيفة الهندسية.... وهكذا.

٤- **مجموعات الفئات** : وتشمل تقسيما فرعيا للمجموعة المهنية الوظيفية ، وتشمل على فئة أو أكثر من فئات الوظائف التى تتشابه من حيث نوع التخصص فيما تتضمنه من أعمال ، ولكنها تختلف من حيث الصعوبة والمسئولية ومن ثم فى الدرجة ومقدار المرتب ، وهى تمثل السلم الطبيعى للترقية.

٥- **الدرجة** : وتشمل جميع فئات الوظائف التى تتساوى بمقدار كاف فى مستوى العمل ومسئوليته ومستوى المؤهلات اللازمة له مما يقضى بإدراجها فى مدى وأحد لمعدلات الأجر الأساسية ، رغم الاختلاف فى نوع العمل أو موضوعه

٦- **مواصفات الفئات** : وهى التعريفات الرسمية التى توضع لفئات الوظائف وتتألف من العناصر الآتية :

أ- اسم الفئة للدلالة عليها ، وعلى كل وظيفة تنتمى إليها.

ب- وصف عام للواجبات والمسئوليات الرئيسية التى تتضمنها وظائف الفئة.

ج- أمثلة نوعية من الأعمال الرئيسية التى تتضمنها الفئة بما يمثلها تمثيلا صحيحا ويلقى ضوءا على العوامل المميزة لها عن مختلف الفئات.

د- بيان بالحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة ، على نحو يصور أهمية الواجبات والمسئوليات ومستوى الصعوبة ، ويكون ترتيب المواصفات حسب ميدان العمل أو المهنة التى تمثلها الواجبات والمسئوليات التى تتضمنها الفئة.

تقييم الوظائف العامة

أولاً : مفهوم تقييم الوظيفة العامة :

يعنى تقييم الوظائف العامة : " التحديد الدقيق لنوعية الوظائف العامة وما تحتاجه الدولة وأجهزتها الحكومية لأداء الوظائف التقليدية الملقاة على عاتقها، وشروط شغل تلك الوظائف ، هذا إلى جانب ما تتحمله الدولة من أجر أو راتب تدفعه لشاغلها.

ومن ذلك يتضح أن عملية تقييم الوظائف العامة تتضمن العناصر التالية :

١- تحديد العمل الذى يؤدى من حيث طبيعته ومسئولياته وظروف أدائه.
٢- تحديد الاشتراطات الخاصة والواجب توافرها فيمن يؤدى هذا العمل ، مثل الخبرة والمؤهلات العلمية والمهارات الفنية.
٣- تحديد الأجر أو الراتب الذى يتقاضاه شاغل الوظيفة (أو القائم بالعمل) بما يتناسب مع نوع العمل وظروفه واشتراطات القيام به.

إن الحكومات لكى تمارس سلطاتها التنفيذية ، وتقدم خدماتها العامة للمواطنين يجب أن تختار من هؤلاء المواطنين من يصلح لأداء هذه المهام. وليس أى مواطن يصلح لأداء مثل هذه المهام بل لكل عمل من الأعمال متطلباته، ومواصفاته الخاصة.

ولقد كانت الوظائف العامة فى العصور القديمة نوع من العبادة وإرضاء الآلهة ، أو الولاء للحاكم والخوف من بطشه ، أما الآن فى العصور الحديثة أصبحت الوظائف العامة واجب وطنى ، وعمل من الأعمال الروتينية التى يمارسها المواطنين لأكل العيش.

ويلاحظ فى الدول المتقدمة أن الوظائف العامة ولاسيما تلك الوظائف التى تتطلب تأهيلا علميا عاليا ، توضع فى أعلى المستويات بالدولة وتفوق فى مرتباتها ما يدفع القطاع الخاص عن مثيلاتها من الوظائف.

ففى الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن نظام الوظائف العامة متعدد الدرجات ومفتوح يسمح بحركة الانتقال بين القطاعات المختلفة فى الدولة ولهذا نجد أنه من اليسير على ذوى الكفاءات الدخول فى الحكومة والخروج منها متى وجدت أمامهم فرص أفضل ثم لا يلبثوا العودة عند وجود أجور أعلى فى الحكومة.

ولقد نشر فى الجرائد اليومية – أن أحد كبار موظفى الحكومة الأمريكية العاملين فى البيت الأبيض (رئاسة الجمهورية) وهو السيد / مايكل ديفز نائب رئيس هيئة العاملين بالبيت الأبيض الأمريكى قدم استقالته من منصبه إلى الرئيس الأمريكى الأسبق رونالد ريجان. وذكر فى استقالته المسببة أنه سيعود إلى العمل فى القطاع الخاص بسبب عدم كفاية مرتبه لمواجهة مطالب المعيشة فى واشنطن (العاصمة) هذا مع العلم أن "مايكل" يتقاضى مرتبا قدره ٧٢ ألف دولار سنويا. أى ما يعادل ستة آلاف دولار شهريا.

بينما يختلف الأمر كثيراً فى الدول النامية ، وربما نجد فى (مصر) أن بعض الوظائف العامة أقل أجرا وتقديرا من وظائف قطاع الأعمال العام والخاص. وان كان ينظم الوظائف العامة قانون خاص بها هو القانون ٤٧ لسنه ١٩٧٨ تحت أسم قانون العاملين بالدولة.

ثانياً : أهداف تقييم الوظائف العامة :

تهدف عملية تقييم الوظائف العامة إلى تحقيق ما يلى :

١- وضع سياسة مستقرة ورشيدة للتعيين فى الوظائف العامة ، وذلك عن طريق تحديد الحاجة الحقيقية للوظائف العامة والمؤهلات المطلوبة لها ، وشـــروط التعيين فيها ، وظروف العمل الداخلية ، وتدرجها فيما بينها ، الأمـــر الـــذى يضمن وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب ، وفـــى نفـــس الوقـــت يضمن القيام بالأعمال العامة بأقل عدد من الموظفين بما يقلل التكلفة.

٢- ربط المرتبات على أساس سليم ، حتى يكون الأجر على قدر العمـــل فـــى مختلف الوظائف، وحتى لا يكون هناك تفاوتا فى المرتبات لاعتبارات تتعلق بشخص الموظف العام ، كالمؤهلات العلمية غير ذات الصلة بعمله ، وإنمـــا يحدث التساوي فى الأجور عندما تتساوى ظروف ومتطلبات الوظائف.

٣- تنظيم السلك الوظيفى بإتاحة مجال مناسب للترتيب ، وذلك بانتماء الوظائف المتجانسة فى خصائصها إلى مجموعة واحدة ، وترتيب درجاتها تـــصاعدياً بما يتفق وحاجة العمل الحقيقية.

٤- تحقيق قدر مناسب من الانسجام بين مختلف فئات الموظفين حتى لا يكـــون هناك إجحاف أو محاباة فى معاملة فئات الموظفين ومن ثم تتحقـــق العدالـــة والمساواة فى المعاملة.

٥- التوصل إلى مسميات وظيفية ومصطلحات موحدة ومتفـــق عليهـــا تتعلـــق بالوظيفة العامة وسيادة لغة وظيفية واحدة.

وهناك اختلاف بين الدول فيما يتعلق بتقييم الوظائف العامة ، نظرا لاختلاف الأساس المشترك الذى تربط به الوظائف المختلفة. فالنظام الأوربي يميل إلـــى التزام خطة مبسطه فى تقييم الوظائف العامة ، بينما نجد أن النظـــام الأمريكـــى يميل إلى التخصص

ثالثاً : مراحل تقييم الوظائف العامة :

تمر عملية تقييم الوظائف بعدة مراحل متكاملة يلعب كل منها دورا هاما فى نجاح عملية التقييم ، ويمكن بيان المراحل كما يلى : (د. ناجى : ٣٦٢ – ٣٥٦)

١ – مرحلة فحص ومراجعة التنظيم القائم :

يقصد بفحص التنظيم ومراجعته ، دراسة وتحليل عناصر التنظيم وجوانبه الرئيسية لتحديد الثغرات والعيوب التنظيمية الموجودة وأسبابها. ويتم ذلك عن طريق مراجعة الأهداف الموضوعة والأنشطة الرئيسية للمنظمة ومدى مناسبتها للأهداف الموضوعة ، ومراجعة الإختصاصات والسلطات والمسئوليات والعلاقات وأنظمة الاتصالات ... الخ. وبحث مدى تمشيها مع الأسس العلمية للتنظيم ، ومع ظروف المنظمة والأهداف المطلوب تحقيقها.

فبالنسبة للأهداف مثلا ، يتم فحص مدى وجود أهداف واضحة مفهومة ، ومدى وجود تكرار أو ازدواج أو تداخل بين هذه الأهداف ، ومدى التحديد لهذه الأهداف ، وإمكانية استخدام الأهداف فى المتابعة.

كما يؤدى فحص التنظيم إلى الوقوف على المشكلات والثغرات التنظيمية المختلفة ، ومن أمثلة ذلك اتساع نطاق الأشراف ، وعدم وضوح الاختصاصات وصعوبة الاتصالات ، ونقص الأجهزة الفنية المساعدة.

وقد يترتب على هذه النتائج تغيير فى تعريف بعض الوظائف أو تعديل فى واجباتها ومسئولياتها أو تطوير فى الأساليب والإجراءات التى تتم بها أو فى الظروف التى تمارس الوظيفة فى محيطها.

٢- تحديد عوامل التحليل لكل مجموعة من وظائف المنظمة

يقصد بتحديد عوامل التحليل ، بيان العناصر التى لها أثر فى تقدير أهميـة وصعوبة الوظيفة ، مثل المخاطر التى تميز العمل الخاص بالوظيفة. لذلك فـان تحديد هذه العوامل يقتضى من القائمين به القيام بزيارات لمواقع العمل ، للتعرف على ما يلى :

أ- طبيعة وماهية العمل الذى يتم وأنواعه ويمكن تصنيف أعمـال احـدى المنظمات العامة مثلا إلى أعمال هندسية - قانونية - إدارية - مالية - فنية - مساعدة.

ب- العوامل والعناصر المكونة للوظيفة والتى تحدد أبعادها ومقوماتها.

ج- المعوقات والمشاكل التى تعترض العمل والظروف التـى يـؤدى فيهـا العمل كالحرارة والرطوبة والإضاءة وما إلى ذلك.

د- المستويات الوظيفية الواقعية التى يجب أن يؤدى بها العمل.

٣- مرحلة جمع البيانات :

عند القيام بعملية تقييم الوظائف يجب الحصول على مجموعة من البيانـات والمعلومات والحقائق وهى :

أ- القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات التى تتصل بتنظيم المنظمـة محـل الدراسة وتحكم اختصاصاتها ، والإجراءات المنظمة للعمليات الهامة بها.

ب- الهيكل التنظيمى التفصيلى للمنظمة.

جـ- الاختصاصات المحددة لكل تقسيم تنظيمى.

د- حصر بوظائف المنظمة ، وتجميع البيانات الخاصة بالعاملين ، من حيث اسم العامل والوظيفة التى يشغلها والفئة المالية... وغيرها.

هـ- بيانات عن الوظائف وما تتضمنه من واجبات ومسئوليات ، وهذه البيانات يتم الاعتماد عليها فى إعداد بطاقات ومن الوظائف وتحليلها وتقييمها ، وتتكون بيانات هذه المجموعة من الأقسام التالية :

- بيانات عن موقع الوظيفة فى الهيكل التنظيمى للمنظمة محل الدراسة وعن شاغل هذه الوظيفة من حيث مؤهلاته الدراسية وخبراته العملية ودرجته المالية.
- بيانات عن واجبات الوظيفة سواء منها الواجبات الدائمة أو العرضية ، وكذلك بيانات عن العدد والآلات والأجهزة التى يتم استخدامها فى أداء هذه الواجبات.
- بيانات عن ظروف الوظيفة وتشمل هذه المجموعة بيانات عن الإشراف الذى تخضع له الوظيفة أو التى تمارسه ، الجهود المطلوبة لأداء الوظيفة وظروف العمل ومخاطره.
- رأى الرئيس المباشر لشاغل الوظيفة عن مدى صحة ما قدمه شاغل الوظيفة من بيانات ومطابقتها للواقع. كما أن عليه تحديد مطالب التأهيل اللازم توافرها فيمن يشغل هذه الوظيفة دون التأثر بمؤهلات وخبرات من يشغلها حاليا.

٤- مرحلة تحليل الوظيفة وإعداد بطاقة الوصف لها :

أ- تحليل الوظيفة :

تهدف عملية تحليل الوظيفة إلى الكشف عن أهمية الوظيفة وتحديد مستواها. وبالتالى فان التحليل يتم برد الوظيفة إلى عناصرها الأساسية التى تتكون منها ثم دراسة كل عنصر وأثرة على مستوى صعوبة واجبات الوظيفة ، ثم تقدير أثـــر هذه العوامل مجتمعة لتحديد المستوى الاجمالى للوظيفة.

ويستخدم نموذج جمع البيانات عن الوظيفة وبطاقة وصـــف الوظيفـــة فـــى تحليلها ، ويتم عادة على أساس العوامل الآتية :

- واجبات الوظيفة ومدى تنوعها.
- الإشراف الذى تخضع له الوظيفة.
- إشراف الوظيفة على أعمال الغير.
- المسئوليات غير الإشرافية.
- المطالب العقلية والبدنية.
- ظروف العمل.
- الحد الأدنى من متطلبات التأهيل.

ويقوم المكلف بالدراسة بتحليل كل عامل من هذه العوامل إلـــى العناصـــر المكونة له ، ثم تقدير أهمية كل عنصر من هذه العناصر.

ب- إعداد بطاقة وصف الوظيفة :

بعد إتمام عملية جمع البيانات والمعلومات ، يجب التأكد مـــن صـــحة هـــذه البيانات والمعلومات بإتباع عدة طرق أهمها المراجعـــة ، وإجـــراء المقارنـــات والقيام بمقابلات شخصية والملاحظة أو المشاهدة على الطبيعة.

وبعد التأكد من صحة البيانات والمعلومات الخاصة بالوظيفة يتم إعداد بطاقة وصف لها بطريقة دقيقة تحتاج إلى مهارات من القائم بها. وتشمل بطاقة وصف الوظيفة على العناصر الآتية :

- اسم الوظيفة وموقعها بالهيكل التنظيمى وهدفها

- وصف عام للوظيفة
- واجبات ومسئوليات الوظيفة.
- اشتراطات شغل الوظيفة.

٥- مرحلة تحديد قيمة الوظيفة :

في هذه المرحلة يتم تحديد قيمة كل وظيفة بالنسبة لباقى وظائف المنظمة إستنادا على بطاقات الوصف وما تتضمنه من بيانات متعلقة بواجبات ومسئوليات ومطالب التأهيل الخاصة بكل وظيفة. وعندما يتم ذلك يمكن ترتيب الوظائف المتماثلة فى الأعباء والمسئوليات ومتطلبات التأهيل فى فئات وظيفية متجانسة.

وهناك طرق متعددة لتقييم الوظائف ، بعضها يعتمد على أساس التقدير غير الكمى وبعضها يعتمد على أساس التقدير الكمى لإعطاء قيمة للوظيفة.

الموظف العام والشروط الواجب توافرها فيه :

الموظف العام : هو مواطن من المواطنين الذين ولدوا ونشأوا فى الدولة وتعلموا فيها ، أى أن المواطن حامل لجنسية البلد وهو أصلا الذى يصلح لأن يكون موظفا عاما ، والأجنبى مهما كانت صفاته لا يصلح أصلا لتولى الوظائف العامة فى الدولة ، إلا إذا كان التحاقه بها بصفة مؤقته ، أو لاعتباره غير ، متخصص فى فرع معين من فروع المعرفة ، وحتى فى هذه الحالة يكون عقده لدى الدولة بصفة مؤقتة تنتهى علاقته بالحكومة بمجرد انتهاء عقده. (د. المصرى : ١٩٨٤ ، ٨٦)

وبناء عليه فالموظف العام شخص يشترط فيه أن يكون مواطناً صالحا مؤمنا ببلده. ويدين بالولاء لهذا البلد. ومستعد لخدمه الوطن فى أى الظروف وتحت أى الأوضاع. ولهذا نجد أن دساتير العديد من الدول تنص صراحة على أن

الوظائف العامة بالدولة حق المواطنين المتمتعين بجنسيتها ، والمقيمين بها ، والذين لهم وطنا أساسيا فيها.

والموظف العام هو الذى يشغل وظيفة فى أحد أجهزة الدولة أو منظماتها المختلفة ، وينطبق ذلك على المدنيين أو العسكريين ، ولكن قصر اصطلاح "الخدمة المدنية" على المدنيين – كما يظهر من اسمه – لا يعنى أن الموظفين العسكريين ليسوا موظفين عموميين ولكنه يعنى أن للعسكريين نظما خاصة بهم ، تختلف فى تفصيلاتها عن نظم الخدمة المدنية ، التى تطبق على الموظفين المدنيين. وتختلف الدول فى وضع شروط محددة للموظف العام، ففى الدول المتقدمة تعتبر الوظائف العامة من أعلى الوظائف فى الدولة ، بل أن الدول المتقدمة تشترط شروطا فيمن يعمل فى وظيفة عامة وأول هذه الشروط التأهيل العلمى المرتفع.

شروط الموظف العام فى مصر :

تعد مصر دولة نامية شأنها شأن أى دولة نامية عانت الكثير من السيطرة الاستعمارية لفترات طويلة أثرت على حركتها ، وتطور جهازها الحكومى وتقدمه. فمصر ظلت قرابة السبعين عاما محتله بالقوات الإنجليزية ، ووضع شروطا لتولى الوظائف العامة فى مصر تتفق إلى حد كبير مع أهداف الاستعمار فى تكوين بيروقراطية قوية تحقق له سيطرته الكاملة ، مع شغل الوظائف القيادية بعناصر أجنبية دون شروط واضحة وكانت للمصريين بصفة عامة الوظائف الأدنى والتى كان يكتفى بمن يعمل فيها بالمؤهلات المتوسطة أو دونها، بشرط ضمان الولاء للاحتلال وتنفيذ أوامر السلطة الحاكمة.

ولقد ثبت فى أذهان المصريين لفترات طويلة أن الالتحاق بالوظائف العامة فى ظل الاستعمار نعمة وليس فرض ، ومنحة من المستعمر وليست حق للمواطن حتى كان يردد البعض فقال : " أن فاتك الميرى اتمرغ فى ترابه " ومعناها بالعامية أن التعيين فى الوظائف العامة كان فرصة العمر ولا تأتى إلا للمحظوظين من المصريين يوضح ذلك إلى أى مدى كانت النظرة إلى الوظيفة العامة. وكان غالبية موظفى الحكومة المصرية فى بداية فترة الاستقلال من متوسطى التأهيل العلمى ، هذا بالنسبة للوظائف الكتابية والإدارية، وعدد قليل من المؤهلات العليا. هذا بخلاف باقى الوظائف العامة التى تتمثل فى أعمال الشرطة ، والجيش والخدمات العامة ، وعمال المجالس البلدية ومديريات الأقاليم

ولقد قام "ديوان الموظفين" بدور كبير فى وضع شروط الالتحاق بالوظائف العامة ، بل كان هو الجهة الوحيدة فى مصر (فى الأربعينات وكذلك الخمسينات وحتى أوائل الستينات) المسئولة عن تحديد شروط الوظائف العامة بخلاف الجيش والشرطة. وكان من ضمن اختصاصات هذا الديوان الإعلان عن الوظائف فى الجرائد اليومية واستقبال طلبات الأفراد الراغبين فى العمل بالحكومة وأجهزتها. ثم اختبارهم وتحديد صلاحيتهم للعمل ووضعهم تحت الاختبار لفترة معينة ولهذا كان هناك نظام التعيين (داخل الهيئة أو خارجها) ونظام التثبيت للموظف على الوظيفة أى يعتبر موظفاً مثبتاً فى الحكومة المصرية ، وله مرتب ثابت محدد ويخصم من هذا المرتب نسبة معينة للمعاش.

ويحدد قانون العاملين فى مصر الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب فى التعيين بإحدى الوظائف العامة وهى : (الإمام : ١٩٩٥ ، ١١٠)

١- أن يكون مصرى الجنسية ، أو جنسية دولة عربية تعامل مصر بالمثل.

٢- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.
٣- ألا يكون قد سبق الحكم علية بعقوبة جنائية أو فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
٤- ألا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبى نهائى ما لم تمضى على صدوره أربعة أعوام على الأقل.
٥- أن يكون قد بلغ السن الذى تحدده اللائحة التنفيذية.
٦- أن يكون مستوفيا لشروط الوظيفة المطلوب شغلها.
٧- أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة ، وذلك عدا المعينين بقرارات جمهورية.
٨- أن يجتاز الامتحان المقرر للوظيفة إذا قررت السلطة المختصة أن يكون التعيين بموجب امتحان ، ويتم شغل الوظيفة فى هذه الحالة حسب ترتيب نتائج الامتحان.

ومن ناحية أخرى ، فإن حياة الموظف وسلوكه السابق على الالتحاق بالوظيفة العامة يكون دائما موضع اعتبار فالقانون حدد شروطا فى شخصية المواطن المرشح للعمل تضمن نقاءه وحسن سيره وسلوكه ، فضلا عما يتم إجراؤه من تحريات عن سلوكه فى حياته الخاصة حتى وإن لم يكن قد ارتكب مخالفات قانونية تستوجب استبعاده من الترشيح للوظيفة العامة.

فالمشرع يحرص على ألا يولى الوظيفة العامة إلا أشخاصا أكفاء من الناحية الخلقية. ولم يعد يكفى للتدليل على حسن السمعة تقديم شهادة إدارية عن حسن السير والسلوك. وإلى جانب كل ما سبق يجب أن يتحلى الموظف العام بعدة سمات من بينها : (حسن : ٣٤٨)

١- الأمانة والإخلاص فى عمله بواعز من ضميره نحو المصلحة العامة وليس خوفا من العقاب المادى أو الأدبى.
٢- احترام مواعيد حضوره وانصرافه ، وخاصة بالنسبة للمصالح التى ترتبط أعمالها بالجمهور. ذلك أن تواكل الموظف عن أداء عمله فى المواعيد المقررة قد يصيب الجمهور بخسائر كبيرة.
٣- أن يكون لديه الشجاعة الأدبية فى تحمل المسئولية وعدم التهرب منها.
٤- أن يكون الموظف حسن التصرف فيما يوكل إليه من أمور ، وأن يتسم فى عمله البساطة وعدم التعقيد ، وأن يركز معظم اهتمامه للنواحى الموضوعية والجوهرية.
٥- أن يعامل الجمهور باحترام ، وأن يعاونه فى كل ما يطلب من خدمات بأدب مصحوب بالحزم واللين والثقة.
٦- أن تكون لديه ثقة فى نفسه وأن يشعر بأهمية انتظامه فى العمل لسير أعمال المصلحة وبالتالى مصالح الجمهور. ولا يعمد إلى اصطناع المرض وإحالة نفسه إلى القومسيون الطبى بسبب خلافه الشخصى مع رئيسه ، أو حتى يحصل على جميع أجازاته العادية والعرضية.
٧- أن يعتمد على نفسه فى تأدية أعمال وظيفته وأن لا يرتكن للغير فى مساعدته لعمله ، ذلك أن هذا الغير لن يؤدى المهام المطلوبة بنفس الثقة وبنفس المهارة التى يؤدى بها العامل الأصلى أعماله.
٨- أن يفخر بالخدمات التى يؤديها للدولة وللجمهور ، وأن يقنع نفسه بأن ما يقوم به من نشاط وأعمال لها فائدة كبرى وقيمة عالية فى النهوض بالبلاد.

مسئوليات وواجبات الموظف العام :

هناك عدة مسئوليات يجب أن يقوم بها الموظف العام وعدة واجبات يجب أن يأخذها فى الاعتبار عند القيام بأعباء وظيفية ، يمكن تلخيصها فيما يلى :

أولاً : تأدية العمل أو الوظيفة التى يعهد بها إليه على أحسن وجه وفى الحـدود التى رسمها القانون ، فعلى الموظف أن يؤدى المهمة بنفسه وليس من حقه أن يوكل غيره فى أدائها ، كما يحق لمدير المصلحة أن يكلف جميع أو فئة من الأفراد بالعمل فى غير أوقات العمل الرسمية إذا اقتضت ضرورة العمل ذلك مقابل أجر اضافى. ولكن من ناحية أخرى فهو محظور عليه أن يجمع بين وظيفته وبين عمل آخر إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبـات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها. إلا بإذن من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته. ويكون ذلك فى العادة لبعض فئات من موظفى الدولـة كالأطباء حيث يسمح لهم بفتح عيادات خاصة يعملون فيها غيـر أوقـات العمل الرسمية وأساتذة الجامعات.

ثانياً : يجب على الموظف أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام وأن يسلك فى تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب. كما يجب أن يتعاون مع زملائه فى أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتامين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة

ثالثا : يجب على الموظف أن يقيم بالجهة التى بها مقر وظيفته ، ولا يجوز لـه أن يقيم بعيدا عنها إلا لأسباب ضرورية تقرها الوزارة.

رابعا : لا يجوز للموظف أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ، ولو كانـت خاصـة بعمل كلف به شخصيا.

خامسا : على العامل أن ينفذ جميع الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه ، ولكن له حق إبداء الرأى وتوجيه نظر الرئيس إلى صعوبة تنفيذ هـذه الأوامـر أو خطئها ، وإذا اختلفت وجهات نظرهما بشأن موضوع معين فعلى الموظف أن يتقيد برأى رئيسه مهما كان الامر. أما إذا كانت الأوامر التى يعطيها له الرئيس مخالفة صريحة للوائح والقوانين الخاصة بالدولة ، فله أن يوجـه نظر الرئيس إلى هذا الخطأ ، وله أن يرفض العمل بها ، وله أن يطلب من الرئيس أمرا كتابيا بذلك حتى يستخدمه لتبرئة موقفه إذا تعرض للتحقيق فى المستقبل.

سادسا : يجب على العامل مراعاة الأحكام المالية المعمول بها ويحظر عليه :

١- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى القوانين.
٢- مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية.
٣- مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايـدات والمخـازن والمشتريات وكافة القواعد المالية.
٤- الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقـوق الماليـة للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضـعة لرقابـة ديوان المحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية.
٥- عدم الرد على مناقضات ديوان المحاسبات أو مكاتباتها. ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف.
٦- عدم موافاة ديوان المحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمـستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها.

سابعاً : أن يعامل الرئيس مرؤوسيه بصبر وحلم وأدب. وأن لا يكون طيبا معهم للغاية حتى لا يوصف بالضعف فلا يستطيع الرقابة والإشراف على مرؤوسيه ، أو أن يكون شديدا للغاية حتى لا يكون مكروها بينهم ، فيكون عاملا أساسيا فى عدم وجود تعاون أو تفاهم بين عمال الإدارة الواحدة. لذلك يجب أن يكون الرئيس حازما مع مرؤوسيه ولكن لينا فى نفس الوقت. وأن يكون عادلا فى حكمه على من يعملون معه. وأن يكون لديه الشجاعة الأدبية فى الاعتراف بالأخطاء التى ارتكبها حتى لا يتحمل مرؤوسيه وزرها ، وعلية أن يراعى مقدرة العمال على العمل حين توزيع الاختصاصات بينهم.

ثامناً : عدم التصريح ببيانات وإحصائيات وحقائق لمندوبى الجرائد والمجلات والإذاعة إلا إذا كانت الوزارة قد فوضت له هذه السلطة ، وفى هذه الحالة عليه أن يمتنع عن إفشاء أسرار المصلحة أو الأسرار الخاصة بالأفراد المتصلين بالمصلحة سواء الأفراد العاملين بها أو عملائها. فمن الخطأ مثلا أن يعطى مدير إدارة الأفراد للغير بيانات متعلقة بسن أو مرتب أو الدرجة المالية الخاصة بأحد الموظفين أو ما ارتكبه من أخطاء وما وقع عليه من جزاءات. ومن الخطأ أن يصرح موظفى الضرائب مثلا بالبيانات الواردة بملف أحد الممولين (سواء أرباحه أو قيمة الضرائب التى دفعها أو رقم مبيعاته أو قيمة رأسماله) إلى أى فرد مهما كان شأنه. ومن الخطأ أن يصرح موظفى البريد للغير برقم مدخرات فرد معين فى صندوق الادخار وهكذا.

تاسعاً : غير مصرح للعامل بإتيان الأعمال المريبة. ويقصد بالأعمال المريبة الاشتراك بطريق غير مباشر أو مباشر فى أعمال تجارية لها صلة بأعمال

المصلحة التى يعمل بها ، كأن يشترى عقارات أو أراضـــى زراعيـــة أو منقولات من أملاك المصلحة أو الوزارة التى يعمل بها ، إذا كانت مسئولية بيع العقارات والاراضى الزراعية والمنقولات بالوزارة من اختصاصه ، إذ ستتعارض مصلحته كمشترى مع مصلحة الوزارة كبائعه ، مما يجعله محلاً للريبة والشبهات. كذلك من الأفضل أن لا يشترك مع أقاربه أو أصـــدقائه بأعمال تجارية من هذا النوع. ولا شك أن قيام زوجته أو أولاده بأعمـــال تجارية مع المصلحة أو الوزارة التى يعمل بها سيكون موضع ريبة شديدة حتى ولو بيعت هذه الأشياء فى المزادات العلنية ، إذ ستنتشر الإشاعات بأن المزاد كان صوريا ، وأن زوجته أو أولاده قد اشتروا هذه الأشياء بـــأبخس الأثمان.

عاشراً : عدم تعطيل الأوراق الرسمية أكثر من اللازم بحجة بحثها أو حفظها أو تأجيل النظر فيها ، بل عليه أن يتخذ موقفا حازمـــا وواضـــحا نحـــو أى موضوع يعرض عليه ، ويطلب من مرؤوسيه أن ينفذوا ما يراه بصدد هذا الموضوع. فإذا وجد أن الموضوع ليس من اختصاصه فعليه أن يحيله إلى جهة الاختصاص بسرعة أو أن يعرضه على الرئيس المباشر للوصول إلى قرار بشأنه.

أحد عشر : للموظف الحق فى الاستقالة وترك عمله بالمـــصلحة نهائيـــا إذا لـــم يصدر عليه أمر تكليف من جانب الدولة ، أو لم يقبل بعض شروط أبـــدتها الدولة فى تعاقدها معه. فمثلا يحتم القانون فى جمهورية مصر العربية على كل من أوفد فى بعثة دراسية للخارج على نفقة الدولة أن يعمل للدولة مـــدة

لا تقل عن سبع سنوات من وصوله. فإذا أصر على الاستقالة فهـو ملـزم بدفع النفقات التى صرفت عليه أثناء إقامته بالخارج.

حقوق الموظف العام :

بعد أن يلتحق الموظف العام بالعمل فإن القانون يرتب له العديد من الحقوق والمزايا أثناء عمله ، وعند تركه الخدمة ، وهذه الحقوق سواء كانـت ماليـة أو أدبية تبعث فى نفوس العاملين نوع من الرضا الوظيفى مما يؤدى إلى الارتقـاء بمستوى الأداء ، فالموظف يحصل على المرتب والعلاوات والمكافآت، وله الحق فى الترقية إلى الوظائف الأعلى ، والحصول على الأجازات ، ويمكننا عـرض أهم تلك الحقوق على النحو التالى :

أولاً : الحقوق المالية وتشمل ما يلى :

١ – المرتب :

المرتب هو المبلغ الذى يتقاضاه الموظف شهريا مقابل قيامه بأداء واجبـات وظيفته ويحدد لكل وظيفة مربوط معين ، يعتمد الموظف فى حياتـه المعيـشية على هذا المرتب ، الذى يجب أن يتناسب مع أعباء المعيشة.

ويحصل الموظف على المرتب فى آخر كل شـهر ، ولا يجـوز لـلإدارة الامتناع عن دفعه حتى فى حالات المرض أو حـالات الاعتقـال الإدارى لأن الرابطة الوظيفية تظل قائمة. أما إذا انقطع العامل عن عمله بـدون إذن وبغيـر عذر مقبول فيحرم من مرتبه عن مدة غيابة باعتبار الأجـر مقابـل العمـل ، بالإضافة إلى الجزاءات التأديبية المقررة

ويستحق الموظف مرتبه حسب الدرجة التى يعين عليها ، ولا يجوز للإدارة أن تعطى موظف مبلغاً أقل أو أكثر من المرتب المقرر لوظيفته حسب القوانين واللوائح.

ويتأثر المرتب الذى يتقاضاه الموظف **بعدد من العوامل** أهمها :

أ- **نوع العمل الذى يقوم به** : فهناك أعمال فنية وأعمال كتابية ، ومعروف أن العمل الفنى يحتاج إلى خبرة أطول وإلى مجهود أكبر مما يستلزم أن تكون مرتبات الوظائف الفنية أعلى من مرتبات الوظائف الكتابية.

ب- **المسئولية التى يتحملها الموظف فى عمله** : فهناك وظيفة تحتاج إلى مسئولية كبيرة ، وذات أعباء خطيرة وعدم تميزها مالياً قد يؤدى إلى عدم اجتذاب الأكفاء لشغلها ، إن مثل هذه الوظائف تكون مرتباتها مرتفعة.

جـ- **مراعاة تكاليف المعيشة** : فالمرتب يجب أن يتناسب مع تكاليف المعيشة ، فيرتفع كلما ارتفعت تكاليف المعيشة ، وبالتالى فإن المرتب لا يتحدد برقم ثابت بل يزيد سنويا.

٢- **المكافآت والعلاوات** : لا يجوز للموظف أن يطالب بزيادة أجره ، ولكن القانون أجاز للإدارة أن تمنح الموظفين مكافآت عن ساعات العمل الإضافية، أو عن أعمال إضافية يقوم بها حتى ولو كانت فى أوقات العمل الرسمية ، وهذا أمر ضرورى لمصلحة العمل ومصلحة المنظمة.

كذلك فإن الموظف الذى يعمل فى مناطق نائية يحصل على مكافأة إضافية شهرية على مرتبه. كما يجوز إعطاء الموظف مكافآت تشجيعية مقابل البحوث والاقتراحات التى يقدمها وتساعد على تحسين طرق العمل أو خفض التكاليف.

ومع أول كل سنه مالية يزيد مرتب الموظف بمقدار علاوة دورية يتحدد مقدارها بناء على الدرجة الوظيفية التى يشغلها. كما يحصل الموظف على علاوة فى حالة الترقية. كذلك يجوز منح الموظف علاوة تشجيعية(تعادل العلاوة الدورية) بشرط أن يكون متميزا فى أدائه وأن يكون قد حصل على تقدير امتياز عن العامين الأخيرين. كما أجاز القانون للسلطة المختصة أن تمنح الموظف علاوة تشجيعية إذا حصل على مؤهل أعلى من الدرجة الجامعية الأولى.

٣- مزايا مالية عند انتهاء الخدمة :

عندما تنتهى خدمة الموظف فيقرر له القانون الحق فى معاش نقدى إذا توافرت شروط استحقاقه. وهذا المعاش يعتبر من ميزات العمل فى الوظائف العامة وأحد الأسباب الرئيسية لتفضيل العمل فى الحكومة عن القطاع الخاص ، ورغم أن القطاع الخاص يمنح العاملين فيه مرتبات أكبر. كما يحصل الموظف على مكافأة نهائية الخدمة عند الإحالة للمعاش وهى توازى مرتب عدة سنوات حسب ما تحدده النواتج.

والمعاش هو نوع من المرتب المؤجل يعطى شهريا مدى الحياة ويختلف مقداره من موظف لآخر حسب دخل كل موظف ومدة أقدميته.

كما يستفيد الموظف بنظام التأمين ضد الوفاة المبكرة ، والعجز عن العمل، وفى حالة وفاة الموظف يستفيد الورثة من تعويض الوفاة ، ويصرف المعاش لأبنائه القصر ولزوجته إذا كانت لا تعمل ، وبشرط أن تبقى بدون زواج.

وليست المرتبات والمكافآت والعلاوات والمزايا المالية عند انتهاء الخدمة السابق ذكرها على سبيل الحصر ، بل هناك العديد من الحوافز المالية والمعنوية الموجودة فى مجال الوظيفة العامة ، والتى تختلف باختلاف الوظائف، وباختلاف

المستويات الإدارية ، كما أن هناك البدلات المتعددة مثل بدل السكن ، وبدل التمثيل ، وبدل السفر ، وبدل الإقامة ، وبدل طبيعة العمل ، وبدل التفرغ للمهندسين والأطباء.. وغير ذلك

ثانياً : الحق فى الترقية :

يقصد بالترقية نقل الموظف من وظيفة أو درجة معينة إلى وظيفة أو درجة أخرى ذات مستوى إدارى أعلى حتى ولو لم يصاحب ذلك نفع مالى للموظف. ومن أهم مزايا الوظائف العامة فتح باب الترقية أمام الموظف الكفء. وكل موظف يأمل أن يصل إلى أعلى درجات السلم الإدارى ، الأمر الذى يجعله يبذل أقصى طاقته لكى يحقق هذا الأمل ، وكثيرا ما تثار المشاكل بين الموظفين أمام القضاء بخصوص الترقية ، مما جعل المشرع يهتم بوضع الضوابط التى تحكم عملية الترقية لكى تتم بطريقة عادلة. وتعمل الترقية على تحقيق الأهداف التالية

١- اجتذاب أفضل العناصر لشغل الوظائف الحكومية.
٢- غرس الحافز فى نفوس الموظفين لبذل أقصى جهد أملا فى الترقية.
٣- سيادة روح الطاعة والنظام فى العمل باعتبار أن الترقية هى وسيلة الرؤساء لترغيب المرؤوسين فى العمل.
٤- الترقية هى الوسيلة الطبيعية لإعداد قادة إداريين.

وتوجد طريقتان أساسيتان للترقية وهما :

(١) **الترقية بالأقدمية** : وفيها يرقى الموظف تلقائيا وفق تسلسل موقعه فى قائمة موظفى وحدته ، وتتم الترقية بعد أن يقضى فترة معينة فى وظيفة. وكانت هناك درجة شاغرة فى سلم الوظائف أعلى من وظيفته.

(٢) **الترقية بالاختيار** : وفيها يقوم الرئيس الإدارى باختيار الموظف الذى يرقه إلى الدرجة الأعلى حسب تقديره الشخصى من بـين المـوظفين الـذين يعملون معه وقد تكون هذه أفضل طرق الترقية إذا أمكـن للرؤسـاء أن يتجردوا من الأهواء الشخصية فى الاختيار مـن حيـث عـدم مجاملـة البعض، أو إلحاق الضرر بالبعض الآخر.

ويمكن الأخذ بنظام يجمع ما بين الترقية بالأقدمية ، والترقية بالاختيار وذلك للاستفادة من مزايا كل من الطريقتين. وفى مصر فإن القانون يأخذ بـالطريقتين فيأخذ بمبدأ الأقدمية بدرجة أكبر فى وظائف الدنيا ثم بالاختيار بدرجة أكبر فـى الوظائف العليا.

ثالثاً : الحق فى الأجازات :

المبدأ العام أن الموظف يتفرغ لعمله ويعطيه كل وقتـه. ولحمايـة صـحة الموظف وتجديد نشاطه يعطيه القانون الحق فى أجازات معينة بأجر أو بـدون أجر حسب نوع الأجازة.

وفيما يلى أهم أنواع الأجازات والعطل التى يسمح بها للموظف فى التشريع المصرى

(١) **الأجازة الرسمية** : وهى التى تقرر فى مناسبات معينة مثل عيـد الفطـر وعيد الأضحى ورأس السنة الهجرية والسادس مـن أكتـوبر وغيرهـا. وللموظف الحق فى أجازة بأجر كامل فى هـذه المناسـبات. وإذا عمـل خلالها فإنه يتقاضى أجرا إضافيا.

(٢) **الأجازة السنوية** : بالإضافة إلى يوم الجمعة من كل أسبوع ، يستحق الموظف أجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل وهى ١٥ يوما إذا كان قد أمضى ٦ شهور فى الوظيفة ، ٢١ يوما لمن أمضى سنة كاملة ، ٣٠ يوما لمن أمضى ١٠ سنوات فى الخدمة ، ٤٥ لمن تجاوز سن الخمسين.

ويمنح المشرع هذه الأجازة للموظف لكى يحصل على قسط من الراحة يستعيد فيها نشاطه ، ومن ثم لا يجوز له أن يعمل بأجر أو بدون أجر لدى الغير خلال فترة أجازته.

(٣) **الأجازة العارضة** : وهى تبلغ سبعة أيام متفرقة فى السنة ، وذلك لسبب طارئ يتعذر معه حضور الموظف للعمل ، أو الحصول على أجازة.

(٤) **الأجازة المرضية** : يحصل عليها الموظف فى حالة مرضه ولها مدد محددة بأجر ، وبجزء من الأجر أو بدون أجر حسب الأحوال. ويحق للمنظمة أن تتأكد من مرض الموظف ، كما يحق لها أن تطلب إعادة توقيع الكشف الطبى عليه منعا للتمارض.

(٥) **الأجازات الخاصة** : يحصل الموظف على أجازات خاصة بأجر كامل فى بعض الحالات نذكر منها :

- عند أداء فريضة الحج يمنح ثلاثين يوما. وتمنح مرة واحدة للموظف طول حياته الوظيفية.
- للعاملة الحق فى أجازة وضع لمدة ثلاثة شهور ، وبحد أقصى ثلاث مرات طوال مدة خدمتها.

(٦) **أجازات خاصة بدون أجر**. توجد أنواع من الأجازات بدون أجر نص عليها القانون وهى :

- يحصل الزوج أو الزوجة على أجـــازة بـــدون مرتـــب إذا رخـــص لأحدهما بالسفر للخارج.
- يمنح الموظف أجازات للدراسة بالداخل أو بالخارج كما يمنح أجازة للسفر إلى الخارج للبحث عن فرصة عمل أفضل. والسلطة المختصة هى التـــى تحدد مدة الأجازة فى تلك الحالة.
- يحق للزوجة العاملة أن تحصل على أجازة بدون أجر لرعاية طفلها بحد أقصى عامين فى المرة الواحدة ، ولثلاث مـــرات طـــوال مـــدة حياتهـــا الوظيفية.
- وأخيرا يجوز للزوجة العاملة أن تعمل نصف أيام العمل الرسمية وذلـــك مقابل نصف الأجر المستحق لها ، وتحصل فى هذه الحالة على نـــصف الأجازات الاعتيادية والمرضية التى يحددها القانون.

واقع الوظائف العامة بالجهاز الادارى فى مصر :

يعانى الجهاز الادارى فى مصر أشد المعاناة من ظاهرة التضخم الـــوظيفى فى الوظائف العامة للدولة ، مما يترتب عليه انخفاض فى جـــودة أداء الخدمـــة العامة ، وزيادة فى تكلفة أدائها وتحميل ميزانية الدولة بعبء كبير بسبب الأجور والمرتبات التى يتم دفعها لجيش الموظفين ، بالإضافة إلى تفاقم المشاكل الإدارية

فالجهاز الإدارى فى مصر يتكون من وزارات ومحافظات وهيئـــات عامـــة وصناديق مالية وهيئات نوعية وأجهزة مركزية ، دون أن يكون هناك ما يبـــرر ذلك إداريا وإقتصاديا ، ففى دراسة قام بها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة تبين أن عدد الوزارات فى مصر يتراوح ما بين ٢٥ – ٣٥ وزارة ، فـــى حـــين أن عددها فى اليابان يصل إلى ١٣وزارة ، وفى أمريكا ١٤ وزارة وفى إنجلترا ١٩

وزارة ، وفى فرنسا ٢٠ وزارة. ويرجع هذا التوسع فى عدد الوزارات إلى رغبة سياسية دون أن يكون له مبرر إدارى أو اقتصادى.

وكما تتعدد الوزارات تتعدد الهيئات العامة ما بين هيئات عامة خدمية واقتصادية وعلمية وإقليمية : ويصل عدد الصناديق المالية إلى ستة عشر صندوقا ماليا ، كما يوجد على الأقل خمسة أجهزة مركزية ، فضلا عن تعدد وتنوع المصالح الحكومية ، ثم الأجهزة التنفيذية والمنتجة فى كل محافظة ، يضاف إليها القيادات المحلية ممثلة فى المحافظ ورئيس المدينة ورئيس المركز ورئيس الحى ورئيس القرية بجانب الجامعات والمعاهد العلمية ، كما يوجد العديد من الأجهزة التنفيذية المركزية والمحلية. وهذا التداخل والتشابك التنظيمى لا يحكمه منطق إدارى أو إقتصادى مما يؤثر على كفاءة الموظف العام وكفاءة أداء الخدمة العامة

والجهاز الإدارى للدولة يعمل فيه أكثر من ٥ مليون موظف عام يشكلون أكثر من ٣٥% من قوة العمل فى مقابل حوالى ٧% فقط من قوة العمل تعمل فى الجهاز الحكومى فى إنجلترا.

والمشكلة فى مصر ليست وليدة اليوم بل بدأت منذ حوالى أربعين عاما مضت حينما كانت الدولة تلتزم بتعيين جميع الخرجين من المؤهلات العليا والمتوسطة ، حتى الفترات التى لم تكن الدولة تحتاج فيها إلى موظفين جدد كانت تقوم بالتعيين أيضا وذلك لاعتبارات سياسية ، والتزام أخلاقى من قبل الدولة بتوظيف دون أن تكون هناك وظائف شاغرة ، هذا إلى جانب العديد من الممارسات السلبية التى أثرت على أداء الجهاز الادارى ، ولعل نتائج ممارسات الإدارة الحكومية بمصر ، كما عرضتها المعلومات التى جمعها بيرجر Berger

من مجموعه الموظفين من طبقة الإدارة الوسطى - ٢٤٩ موظفاً - في كتابه البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة توضح ذلك :

١- عدم استعداد كبار الموظفين تفويض سلطاتهم حتى لا تتناقص مكانتهم أمام مرؤوسيهم ، بل يستبدون بهم ولا يثقون فيهم ، فضلا عن إشرافهم على كل صغيرة وكبيرة ، وقد أدى ذلك إلى إستكانة المرؤوسين وقبولهم لهذه الأوضاع ، وكلهم أمل أن يصبحوا فى المستقبل رؤساء فيقومون بتمثيل نفس الدور مع مرؤوسيهم. كذلك دلت البيانات على أن كبار الموظفين الذين أجابوا على الاستقصاء يروا أن النظام الوظيفى المصرى لا يشجع بصفة خاصة الموظفين الذين يتصرفون من تلقاء أنفسهم ، كذلك أبدى المجيبون خشيتهم من القيام بذلك التصرف ، كما أبدوا تفضيلهم لجانب الأمان فى نظام الوظيفة العامة وهو الالتزام الحرفى بمهامها.

٢- إن الصلة الشخصية التى تجمع بين الرئيس ومرؤوسيه وبين المرؤوسين وبعضهم البعض تجعلهم يتكاتفون عند الضرورة للدفاع عن التصرفات الخاطئة التى قد يقع فيها البعض ، ولا شك أن الخضوع والتملق والتقرب الذى يبديه بعض الموظفين نحو رؤسائهم له أثر كبير على هؤلاء الرؤساء فيحمون موظفيهم من العقاب حتى لو كانوا يستحقونه والموظف الذى يعامل رئيسه بهذه الكيفية ، والذى يبالغ فى شعوره الزائف واحترامه المصطنع نحو رئيسه ، والذى يتنازل عن رأيه مرضاة لرئيسه ، والذى يشيد بعلم رئيسه رغم جهله ويجاهر بعبقريته رغم غبائه ، يتوقع هو الآخر أن يعامله الموظفين حينما يصبح رئيسا معاملة مماثلة.

٣- تمسك الموظف بتطبيق حرفية القواعد واللوائح القانونية إلى أبعد حد دون محاولة التصرف أو تكيف القاعدة القانونية على الحالة المعروضة أمامه لتسهيل الأمور ، وهذا ما يعبر عنه بالروتين فى الأعمال الحكومية ، ذلك الروتين الذى يسيطر على هذه الأعمال فيكتم أنفاسها ، ويشل جهودها بسبب الإسراف فى تطبيق حرفية اللوائح ، والواقع أن العبرة ليست بالقانون ولكن بمن ينفذون القانون ، ولقد ترتب على التمسك بحرفية القواعد واللوائح ما يلى

- فقدان الموظف الرغبة فى التفكير أو التصرف أو الاجتهاد مما يؤدى إلى قتل شخصيته ويعرضه إلى الانحراف فى سلوكه أو البطء فيه.
- إن الموظف يريد فى كل الحالات أن يؤمن نفسه ضد المسئولية عن طريق إحالة الموضوع إلى جهات أخرى.

٤- تميل معظم القوانين واللوائح إلى عدم الثقة فى الموظف ، والى دفعه إلى العمل عن طريق الحوافز السلبية وهى التهديد بالعقاب والتخويف وليس بالحوافز الايجابية عن طريق التشجيع المادى والمعنوى ، كما دلت النتائج أيضاً على أن النظام الوظيفى بالحكومة لم يشجع الموظفين على التصرف من تلقاء أنفسهم فهم يخشون الوقوع فى الخطأ ويفضلون جانب الأمان.

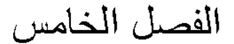
٥- ما زالت الشهادات الدراسية هى أساس التوظف والترقى بالمصالح الحكومية ولعل لهذه الظاهرة جذورها التاريخية التى تعود إلى السياسة التى اتبعها لورد كورمر حاكم مصر إبان الاحتلال الانجليزى وهى ضمان وظيفة حكومية لكل من أتم التعليم الثانوى ، وحتى عهد قريب كان معظم

الشباب يفكرون بعقلية أجدادهم وهى الحصول على الشهادة الجامعية حتى يعينوا بالوظائف الحكومية.

٦- ميل الموظف إلى إتباع تعليمات رئيسه حرفيا ، حتى لو كانت أمامه الفرصة لتعديل هذه التعليمات بما يتفق والمصلحة العامة أو المنطق ، ومرد ذلك رغبته فى أن يخلى نفسه من المسئولية ، وحرصه على البقاء فى وظيفته.

٧- عدم رضاء الموظف الحكومى عن المكانة الاقتصادية التى يوفرها راتب الحكومة ، ويبدى معظم الموظفين الذين شملتهم عينة الدراسة رغبتهم فى ترك الخدمة بالحكومة لحاجتهم إلى وظائف تدر عليهم دخلا أكبر ، وأنه يجب على الحكومة ألا تضع العراقيل أمامهم فى سبيل قيامهم بأعمال أخرى بعد ساعات العمل الرسمية.

٨- انخفاض الوعى المهنى لدى الموظف الحكومى من حيث الخدمة العامة أو الاهتمام بالمهارة والجدارة ، بل كان اهتمام الموظف إلى حد بعيد بالمصالح الشخصية وحماية الذات.



الفصل الخامس

المنظمـــات العامـــة

مفهومها ، أنواعها ، المشكلات الإدارية التي تواجهها

✍ بنهايــة هــذا الفــصل يمكنــك عزيــزي القــارئ الإلمــام بالموضوعات التالية :

- ⊙ مفهوم المنظمة العامة وأهدافها.
- ⊙ أنواع المنظمات العامة.
- ⊙ المـشكلات الإداريــة التــي تواجــه المنظمـات العامـة فـي البيئة المصرية وأهم المقترحات لمواجهتها.

µ

تهدف الإدارة العامة بشكل جوهري إلى تحقيق الصالح العام من خلال تنفيذ السياسة العامة للدولة على هدى من استراتيجيات وخطط تصاغ داخل الإطـــار المتكامل لنظام عمل وأطر عامة سياسية واقتصادية واجتماعية. ومن ثم فإنهـــا تحتاج إلى منظمات وأجهزة عامة تعمل على كافة الأصعدة والمـــستويات لكـــي تحقق لها تلك الأهداف ، وتصيغ الاستراتيجيات والخطط ، وتبنـــى الـــسياسات والإجراءات ، وتشيد النظم وأطر العمل بما يمكن من تنفيذ ل ذلك وترجمته على أرض الواقع ومتابعته وتنميته والاستمرار في تجويده بشكل دائم.

إن المنظمة العامة تمثل كياناً تنظيمياً يعمل في نطاق ومجال نشاط محـــدد وفي مستوى معين ويهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الجوهريـــة التـــي تتكامل مع أهداف غيره من التنظيمات ، وحتى يضمن هذا الكيان تحقيق أهدافه لابد له من مجموعة من الضوابط والأسس. وانطلاقاً من ذلك ندرس فـــي هـــذا الفصل الموضوعات التالية :

- **مفهوم المنظمة العامة وأهدافها.**
- **أنواع المنظمات العامة.**
- **المشكلات الإدارية التي تواجه المنظمات العامة في البيئـــة المـــصرية وأهم المقترحات لمواجهتها.**

مفهوم المنظمة العامة وأهدافها

مفهوم المنظمة العامة :

من استقراء العديد من التعريفات يمكن القول أن المنظمة عبارة عن وحدات إجتماعية (إنسانية) يتم تكوينها في شكل تنظيمي معين بهـدف تحقيـق غايـات محددة. كالمنظمات التجارية أو الصناعية أو منظمة الخدمات ذات الأربـاح أو منظمة الخدمة غير الربحية ، مثل إدارات ومراكز الخدمة الإجتماعية ومنظمات التعليم والإعلام والمستشفيات والجيش والمسجد والكنيسة والأحزاب الـسياسية والأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وغيرها ، ويتفق معظـم الكتـاب علـى أن المنظمة هي : "نظام مستمر من الأنشطة الإنسانية التي تستخدم مجموعـة مـن الموارد الأساسية : البشرية ، المادية ، المعنوية بشكل متميز لتحقيق مجموعـة من الأهداف التي تعمل على إشباع بعض الرغبات الإنسانية متفاعلاً مع غيـره من النظم في البيئة المحيطة به.

وتمثل المنظمة العامة تنظيم يعجز أو يحجم الأفراد والجماعات الخاصة عن القيام به ، أما لضخامة ما يتطلبه من موارد وإمكانات ، أو لقلة أو انعدام الـربح الممكن تحقيقه في المدى القصير. فإذا كان مثل هذا التنظيم يمثل منفعة عامـة ، أي يشبع حاجة عامة من حاجات المجتمع ، فإن الدولة تأخذ على عاتقها مهمـة إنشاء وإدارة هذا التنظيم.

وقد يرجع إحجام الأفراد والجماعات الخاصة عن إنشاء تنظيم بالمواصفات السابقة بسبب أن فائدة هذا التنظيم لا تعود بالنفع عليهم فقط مثل تنظيمات رصف الطرق والصحة الوقائية ، وحيث أنهم لا يـستطيعون إجبـار الآخـرين علـى المساهمة المالية في تلك التنظيمات ، علاوة على عجزهم دستورياً فـي إلـزام الآخرين بسلوك معين تجاهها ، فإن الدولة تتولى إنشاء تلك التنظيمات مستخدمة

في ذلك سلطتها السيادية في جمع الضرائب ، والقيام بعمليات التمويل اللازمـة. ومن ثم فإن المعيار الجوهري للتفرقة بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة أن الأولى تنشأ لغرض إشباع حاجة عامة من حاجات المجتمع وعندئـذ تأخـذ الدولة على عاتقها مهمة إقامة وإدارة هذه المنظمات.

أهمية المنظمات :

تلعب المنظمات العامة دوراً بالغ الأهمية في المجتمعات الحديثة ، ومن أهم الأبعاد التي توضح أهمية المنظمات العامة ما يوضحه الشكل رقم (٥/١) :

الشكل رقم (٥/١)

الأبعاد الموضحة لأهمية المنظمات العامة

١- **تحقيق الأهداف العامة :** تهتم المنظمات العامة بصياغة وتطبيق السياسة العامة للدولة ، مما يلقي عليها عبء تحقيق الأهداف العامة الموضوعة بواسطة الحكومة أو السلطات السياسية العامة في الدولة ، وبطبيعة الحال تتنوع الأهداف العامة تبعاً لنوع النشاط الذي تمارسه المنظمة العامة والقطاع الذي تنتمي إليه.

٢- **المساهمة في تحقيق الاستقرار السياسي** : تسعى المنظمات العامة إلى تحقيق الاستقرار السياسي والاعتماد على إيدلوجيات جديدة ترسى دعائم النظم السياسية والدستورية كخلفيات قوية للخطط الاقتصادية والاجتماعية.

٣- **تقديم الخدمات العامة :** تمثل الخدمة العامة جوهر عمل الحكومة ، وتعنى قيام الحكومة وأجهزتها المختلفة بتقديم السلع والخدمات والأفكار الضرورية لاستمرار حياة الأفراد داخل الدولة بما يحافظ على هيبتها ويضمن بقائها ونموها ورفاهة مواطنيها وتنقسم الخدمات العامة إلى :

أ - خدمات عامة تتعلق بالوظائف السيادية للدولة : وتشتمل على العديد من الخدمات من بينها الدفاع ، والأمن ، والعدل ، والصحة ، والتعليم ، والمالية ، والخارجية.

ب - خدمات عامة تتعلق بالوظائف الخدمية : ويتمثل هذا النوع من الخدمات في عمل الوزارات السيادية للدولة ، وتتسع وتضيق هذه الخدمات تبعاً للسياسات العامة والنظام السياسي للدولة ، ومن بينها : النقل والمواصلات ، التأمينات والشئون الاجتماعية والكهرباء والطاقة ، السياحة ، الزراعة ، الإسكان والتعمير ، الري ، وغيرها.

ج – خدمات عامة تتعلق بالمرافق العامة : وترتبط تلك الخدمات بنوعية المرافق العامة وحجم نشاطه ، ومن أمثلتها ما يقدمــه مرفــق الميــاه ، ومرفــق الكهرباء ، ومرفق الصرف الصحي ، وغالبية المرافق محلية وإقليمية.

٤– **تنمية الدور الاقتصادي للدولة** : ويمكن تحديده من خلال النقاط التالية :

(أ) الطبيعة الاقتصادية للخدمات العامة : تعد الخدمات التي تقــدمها المنظمــات العامة شيئاً ضرورياً لأغراض النمو والتنمية الاقتصادية ، والواقع إن أي دولــة لا يمكن أن تحقق نمواً اقتصادياً دون تهيئة الوسائل اللازمة لتسهيل واســتيعاب هذا النمو.

(ب) الاعتماد على خدمات المنظمات العامة : يتمثل الجانب الثاني المميز للبعــد الاقتصادي للمنظمات العامة فيما تقدمة تلك المنظمات من خدمات تعتمد عليهــا المجتمعات الحديثة اعتمادا جوهرياً ، على سبيل المثال ، فإن خدمات الهــاتف ، الغاز الطبيعي ، المياه ، أصبحت حالياً تلعب الدور الأكبر والأكثر أهميــة فــي حياتنا اليومية.

(ج) التأثير الاقتصادي للمنظمات العامة : يتضح التأثير الاقتصادي للمنظمــات العامة أيضاً في كونها مستخدم للموارد في أي مجتمع من المجتمعــات ، علــى سبيل المثال نجد أن رأس المال المستثمر في الخدمات التي تقــدمها المنظمــات العامة في الولايات المتحدة وهي دولة رأسمالية يصل إلى حــوالي ٢٠% مــن مجموع الأموال المستثمرة في جميع مجالات النشاط الأخرى باستثناء البنوك.

٥– **تحقيق التماسك الاجتماعي للدولة** : حتى يمكن تحقيق البعــد الاجتمــاعي للمنظمات العامة وتحديد أهميته ، يجب أن تراعــي منظمــات الإدارة العامــة

التغيرات التي تحدث في نظام العائلة نتيجة الاتجاه نحو زيادة التصنيع وقد بين البعض الآثار التي ترتبت على ذلك في النقاط التالية :

أ- الفصل بين البيت والعمل : ترتب على التطور التكنولوجي انتقال العمل من البيت إلى المصنع ، وانتهى دور العائلة كوحدة إنتاجية.

ب- انخفاض حجم العائلة : مع الاتجاه نحو التصنيع ، لم يعد أفراد العائلة يمثلون ضرورة اقتصادية ، بل على العكس من ذلك أصبحوا يمثلون عبئاً اقتصادياً ينبغي التخفيف في وطأته.

ج- انخفاض نظم التضامن العائلي : مع اختفاء هذا التضامن اختفى العديد من الخدمات الاجتماعية التي كان تناوبها أفراد العائلة.

د- انعدام التتابع الحرفي : مع زيادة اتجاه المجتمع نحو التصنيع ، تضاءل نقل المهارات الحرفية من الآباء إلى الأبناء ، بل وقد يمتهن الأبناء مهناً غير معروفة لآبائهم.

أهداف المنظمات العامة :

تهدف المنظمات العامة تحقيق عدة أهداف رئيسية من أهمها :

١- إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين من خلال تقديم السلع والخدمات الأساسية غير هادفة إلى تحقيق الربح بصورة جوهرية.

٢- خلق فائض اقتصادي لتمويل عملية التنمية من خلال أرباح بعض شركات القطاع العام.

٣- الإسهام في عدالة توزيع الثروة الاقتصادية في المجتمع وعدم تركزها في يد الاستثمارات الخاصة ، والحد من استغلال الاستثمارات الخاصة في بعض المجالات.

٤- تبنى مجالات النشاط الاقتصادي التي تحجم رؤوس الأموال الخاصة عن دخولها ، مثل الصناعات الحربيـــة والـــصناعات الثقيلـــة ، والتعـــدين والكهرباء .. إلخ.

٥- تهيئة بيئة مواتية لإنشاء المشروعات الخاصة في المجالات التي تتكامل مع مجالات المنظمات العامة حيث يمكن أن تعتمد بعـــض المنظمـــات الخاصة على الخدمات العامة ومصانع القطاع العام في تلبيـــة بعـــض احتياجاتها أو العكس.

٦- خلق فرص عمل عريضة ومستمرة للمواطنين.

أنواع المنظمات العامة :

يمكن تقسيم المنظمات العامة إلى عدة أنواع سواء كانت في شـــكل وزارات أو مصالح أو هيئات عامة أو مؤسسات عامة أو مكاتب ، ومن أهم أسس التقسيم المتبعة لمنظمات الإدارة العامة :

أولاً: تقسيم المنظمات العامة بحسب نوع النشاط :

قسم بعض الكتاب المنظمات العامة طبقاً لنوع النشاط الـــذي تزاولـــه إلـــى نوعين ، المنظمات العامة الإدارية والمنظمات العامة الاقتصادية.

تمثل المنظمات العامة الإدارية أقدم أنواع المنظمات ، والاسم الذي تعـــرف به في مجال الإدارة العامة هو المرافق العامة الإدارية. وتتميز بأنها ليست ذات طابع إقتصادي ، ويعتبر موظفوها موظفون عموميون وأموالها عامـــة. ومـــن أمثلتها مرافق الدفاع والأمن والقضاء.

وحيث أن نشاط الدولة لم يعد مقصوراً على وظائفهـا الإداريـة التقليديـة السابقة ، أي الوظائف الحمائية ، فقد أخذت الحكومات الحديثة على عاتقها القيام بكثير من المشروعات ذات الطابع الصناعي والتجاري والزراعي والمالي ممـا كان متروكاً من قبل النشاط الخاص. والأمثلة على ذلك كثيرة فمشروعات توليد الكهرباء والإضاءة وتوفير المياه الصالحة للشرب والنقل والبريـد والتلغـراف ومشروعات الصناعات الاستخراجية وغيرها ، أصبحت الآن تمثل جانباً كبيراً من نشاط الدولة. ولذلك نشأ إلى جانب المرافق العامة الإدارية التقليدية منظمات عامة ذات طبيعة اقتصادية.

أما المنظمات العامة الإقتصادية فهي لا تختلف عن المرافق الإداريـة مـن حيث خضوعها مبدئياً للنظام القانوني الذي يطبق على جميع المنظمات العامـة. ولكن نظراً للطبيعة الاقتصادية التي تتميز بها تلك المنظمات ، فأنها قد تخـضع للقواعد القانونية واللوائح التي تنطبق على المشروعات الخاصة ، خصوصاً فيما يتعلق بالنواحي المالية وطرق الإدارة.

وإذا كان شرط عدم الربح من الشروط الرئيسية للمرافق العامة الإداريـة ، إلا أن المنظمات العامة الاقتصادية قد تستثنى من هذا الشرط ، حيث يسمح لهـا بتحقيق بعض الموارد المالية التي تتناسب مع النفقات التي يتطلبهـا نـشاطها. وينبغي ملاحظة أن المنظمات العامة الاقتصادية ، وإن كانت تستثنى من شـرط عدم تحقيق الربح تمييزاً لها عن المرافق العامة الإدارية إلا أنها لازالت تخضع لبعض المبادئ الأخرى التي تطبق على المرافق العامة.

كما يقسم البعض المنظمات العامة على أساس نوع النشاط إلى :

المنظمات السياسية : وهي تسعى إلى تحقيق التطابق والملاءمة بين النظام العام وبين الحرية الفردية ، وتهيئة بيئة يستطيع المواطنون من خلال إشباع الأنواع المختلفة من احتياجاتهم ، ومن هذا يتضح أن الحكومة هي الشكل الأساسي للتنظيم السياسي في المجتمع والذي يحدد سلطات هذا التنظيم هو دستور الدولة ، الذي يعمل على بيان حقوق الأفراد قبل الحكومة. كذلك تعد الأحزاب السياسية منظمات سياسية ، عرضها الترويج لمبادئ معينة ، تدور حول مفاهيم الحرية والعدل والمساواة.

المنظمات الاقتصادية : وتعمل على تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل ، وبالتالي فإن أي نظام لتبادل مهمته تسهيل الأنشطة السابقة يعتبر منظمة إقتصادية. وبناء عليه ، فإن النظام النقدي في مجتمع ما يكون تنظيماً إقتصادياً حيث أن غرضه هو تسهيل عملية التبادل. ومعنى ذلك أن جميع المنظمات التجارية والصناعية وبعض المنظمات الخدمية التي تربطها علاقة ما بعملية تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل هي في الحقيقة تنظيمات اقتصادية.

المنظمات الاجتماعية : إن أقدم وأبسط شكل من أشكال المنظمات الاجتماعية هو العائلة التي تضم الزوجة والزوج والأولاد وبعض الأفراد المقربين من الأصدقاء والأقارب ، وهذه المنظمات تهدف إلى تحقيق الاستقرار لأفراد العائلة.

وعلى مستوى المجتمع ككل ، تنشأ منظمات إجتماعية لتحقيق أغراض مختلفة مثل المستشفيات ، الملاجئ وأجهزة الأمن والمطافئ باعتبارها منظمات إجتماعية ، تستهدف حماية أفراد المجتمع من السرقة أو إيقاع الضرر بهم.

الدولة كمنظمة عامة :إستقر في فقه القانون العام أن الأشخاص الإدارية العامة، أو أشخاص القانون العام هي : الدولة ، والأشخاص العامة المحلية ، والأشخاص

العامة المرفقية ، والدولة هي أهم تلك المنظمات جميعاً ، وهي الأصل والأساس في وجود باقي الأشخاص القانونية العامة الأخرى. ونعني بالدولة ذلك المجتمع السياسي المنظم ، ذو الحدود الجغرافية المحددة المعالم. وهي بحكم دستوريتها أو نظمها الأساسية لها السيادة على باقي المنظمات والجماعات والأفراد الذين يعيشون فوقها كمنظمة الأعمال. ويحتاج الجهاز الإداري بالضرورة إلى عدة وظائف متخصصة في : التخطيط والتمويل والمشتريات والمخازن والتمثيل الخارجي لتحقيق الأهداف العامة لمنظمة الجهاز الإداري. ويضم هذا الجهاز الإداري بدوره عدة أنواع من المنظمات العامة يمكن تصنيفها إلى الفئات الثلاث التالية :

١- المنظمات المصلحية وهي الوزارات والمصالح التقليدية التي تحقق أهداف السياسة العامة في الدفاع والأمن والتمثيل الدبلوماسي والتعليم وغير ذلك من الأهداف المرفقية.
٢- المؤسسات العامة وهي مشروعات الأعمال الاقتصادية التي تنشئها الدولة أو تساهم في إنشائها لتحقيق أهداف اقتصادية.
٣- المنظمات المحلية وهي الوحدات التي تقوم الدولة بإنشائها لتنفيذ أهداف السياسة العامة.

معنى ذلك أن الدولة تظل هي المنظمة العامة الأم التي تستمد منها كافة المنظمات الأخرى بداخلها مشروعيتها واستمراريتها.

ثانياً: تقسيم المنظمات العامة حسب نوع السلطة :

تصنف المنظمات العامة على أساس نوع السلطة إلى :

١- الوحدات التنفيذية : يقصد بها الجهات الإدارية الأصلية التي تتولى تنفيذ المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية ، أي الحكومة. والوحدة الرئيسية في هذا

الخصوص هي الوزارة. والفكرة هي أن كل نشاط رئيسي من أنشطة الدولة مثل الزراعة والصناعة الخارجية والداخلية وغيرها ، يجب أن يعهد به إلى وزارة مستقلة. بناء عليه يمكن تعريف الوحدات التنفيذية بأنهـا الهيئـات المختصة بتحقيق الأغراض الرئيسية التي قامت من أجلها الدولة.

٢-الوحدات الوظيفية : حتى وقت قريب ، فإن الوحدات التنفيذية من وزارات وهيئات ومصالح وخلافه كانت تقوم على فكرة الاكتفاء الذاتي وهذا يعني قيامها بجميـع الأعمال الأصلية والإضافية ، ولكنه نتيجة زيادة واجبات الـوزارات المتعلقـة بتخصصها الأصلي ، تبين أنها تعقد جانباً كبير من وقتها وجهدها في إنجاز أعمال ثانوية لا يربطها بعملها الأصلي صلة مباشرة كإمساك الحسابات ووضع وتنفيـذ برامج التدريب للعاملين بها. وبالتالي وجد من الأفضل أن يعهد بتلك الأعمال إلى جهات متخصصة ومن أمثلتها الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركـزي للتنظيم والإدارة ، حيث يختص الأول بأعمال الرقابة المالية ، والثاني بـالنواحي التنظيمية وشؤون التدريب ، وينبغي ملاحظة أن الوحدات الوظيفية تعمل لحساب الهيئات الحكومية فقط ، بمعنى أنها لا تقدم خدماتها للجمهور مباشـرة. فالجهـاز المركزي للمحاسبات مثلاً يراقب حسابات الأجهزة الحكومية فقط.

٣- الوحدات الاستشارية : تقوم هذه الوحدات بمعاونـة الوحـدات التنفيذيـة ، وتنحصر مهمتها في الإعداد والتحضير والبحث ثم تقديم التوصيات والنصح إلى الجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار. ويمكن التمييز بين الوحـدات الاستشارية وبين الوحدات الوظيفية ، حيث تتمتع الوحدات الوظيفية بحـق إصدار القرارات في حدود اختصاصاتها المحددة ، أما الوحدات الاستشارية فدورها مقصور على تقديم التوصيات فقط. وإن كان كلاً منهما يعمل فـي خدمة الوحدات التنفيذية.

ثالثاً: تقسيم المنظمات العامة حسب نطاق النشاط :

طبقاً لهذا التصنيف ، تقسم المنظمات العامة إلى منظمات قومية ومنظمات إقليمية. والمنظمات العامة القومية هي التي تنشأ للوفاء بالحاجات العامة المشتركة لجميع جماهير الشعب من جميع مدن وأقاليم الدولة ، ومن أمثلتها الدفاع والعدالة والبريد والصحة والتليفونات ، وهذه المنظمات تكون من اختصاص السلطة الإدارية المركزية ، أي الوزارات وفروعها في الأقاليم.

أما المنظمات العامة الإقليمية ، فيقتصر نشاطها على الوفاء بالحاجات العامة لسكان أحد الأقسام الإدارية للدولة ، كالمحافظات أو المدن أو القرى ، ومن أمثلتها النقل المحلي والكهرباء والمياه.

ويلاحظ أن التمييز بين المنظمات العامة القومية والإقليمية لا يعني الفصل الكامل بينهما. فغالباً ما يتولى موظفو الحكومة المركزية المحليين كالمحافظين ومديري الوزارات فيها ، الإشراف على المنظمات العامة المحلية ، وذلك بالإضافة إلى مسؤوليتهم المباشرة عن المنظمات العامة القومية في دوائر اختصاصهم.

رابعاً: تقسيم المنظمات العامة حسب التبعية :

يمكن تقسيم المنظمات العامة تبعاً لتبعيتها إلى عدة منظمات كما يلي :

١- طريقة الاستغلال المباشر : هي قيام الحكومة بإدارة المنظمة العامة بنفسها مباشرة. وبأموال حكومية وموظفين حكوميين. وهذا النوع من المنظمات يخضع للوائح الحكومية والمالية والإدارية.

٢- طريقة الالتزام : هي أن تتعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمة أو مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة ، وذلك بواسطة أمواله الخاصة

وعماله وموظفيه وعلى مسئوليته الخاصة. ويتم ذلك مقابل تقاضي رســوم مــن المنتفعين بخدمات هذا التنظيم. والأصل أن الرسوم التي يتقاضاها الملتــزم مــن جمهور المنتفعين مقابل تقديم الخدمة أن تكون خاضعة لموافقة الحكومة حتــى لا تتهيأ الفرصة للملتزم من استغلال المواطنين ، وتحدد هذه الرسوم بما يتفق مــع الظروف الاقتصادية العامة للمجتمع.

٣- طريقة الاستغلال غير المباشر : هي أن تعهد الحكومة إلى فرد أو شــركة لإدارة تنظيم أي مرفق عام مقابل غرض تحدده وتضمنه السلطة العامــة ، والأموال المستعملة في هذه الطريقة هي أموال حكومية ، وذلك ما يميزهــا عن طريقة الالتزام التي يقدم فيها الملتزم أمواله الخاصة.

٤- طريقة الاستغلال المختلط : يسمى هذا النوع بنظــام شــركات الاقتــصاد المشترك ، ويهدف إلى التوفيق بين المصلحة العامة التي تقوم عليها السلطة والإدارة وبين المصالح الخاصة الفردية وهي ذات طبيعة مالية ، وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومي والاقتصاد الفردي ، ولهذا تتميز هذه الطريقة بالآتي :

أ - تتخذ المنظمة شكل شركة مساهمة مالية. وذلك بدفع حصتها مــن رأس المال بطريق النقد أو عيناً كما في استغلال منجم مثلاً. حيث يكون نــصيب الحكومة هو المنجم نفسه.

ب - لا تكتتب الحكومة عادة بأكثر من نصف رأس المــال خوفــاً مــن أن يصبح المشروع قريباً من الاستغلال المباشر. وتشترك الحكومة في عضوية مجلس الإدارة.

خامساً: تقسيم المنظمات العامة إلى وحدات أصلية ووحدات مساعدة :

١- الوحدات الإدارية الأصلية : يقصد بتلك الوحدات الإدارات الرئيسية التي تتولى تنفيذ الأهداف العامة للسلطة التنفيذية. وتتميز هذه الوحدات بقيامها بمباشرة الاختصاصات والمهام المتصلة أساساً بالأهداف والغايات الأساسية التي تصبو إليها المنظمات الإدارية.

وتقسم السلطة التنفيذية عادة إلى وحدات رئيسية تتولى كل واحدة منها تحقيق هدف أو أهداف معينة ، وتعرف تلك الوحدات بإسم الوزارات ومؤدى ذلك أن تتخصص وزارة في حماية حدود الدولة والزود من أراضيها ، هي وزارة الدفاع ، وتقوم وزارة أخرى بتولي شئون الأمن في الداخل ، واستتباب النظام ، وتلك هي وزارة الداخلية ... وهكذا.

٢- الوحدات الإدارية المساعدة : ترتب على ظهور المذاهب الاقتصادية والاجتماعية وإنتشارها في دول العالم أن اتسعت وظائف الدولة الحديثة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية نتيجة لتدخل الدول في العديد من النشاطات التي كانت بعيدة عن عملها في ظل نظام الدولة الحارسة. ونتج عن ذلك تشعب عمل المنظمات والوحدات الإدارية الأصلية ، وتشعب أنشطتها إلى أعمال فرعية أثقلت كاهلها عن القيام بمهامها الرئيسية.

ولهذا أخذت هذه الوحدة في الاستعانة بوحدات وأجهزة إدارية مساعدة لمعاونتها في إنجاز الأنشطة الإدارية التي تتعلق مباشرة بالأهداف الرئيسية لها ، أو بتقديم النصح والمشورة لها بصدد ما هي مقدمة عليه من خطوات

للوصول إلى غاياتها بأعلى كفاءة ممكنة ، وهكذا ظهرت الوحدات الإدارية المساعدة بنوعيها ، أي الوحدات المساعدة العاملة ، والوحدات الاستشارية :

أ - الوحدات المساعدة العاملة : تتمثل مهمة الأجهزة الإدارية المساعدة في معاونة الوحدات الأصلية في القيام بالأعمال والأنشطة المتفرعة عن وظائفها الأساسية ، لكي تتفرغ لهذه المهام وتحقق ما تهدف إليه من غايات، إذا تم إنشاء عدد من الأجهزة المساعدة المركزية على نطاق الدولة كلها ، مثل النيابة الإدارية ، والجهاز المركزي للمحاسبات ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، بحيث تتبع هذه الأجهزة والإدارات رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء.

ب- الوحدات الاستشارية : ظهر هذا النوع من الوحدات المساعدة كنتيجة منطقية لتضخم المنظمات الإدارية وإتساع مجالات نشاطها ، وتعقد أعمالها بصورة أدت إلى الحاجة للاستعانة بأجهزة متخصصة لتتولى دراسة وبحث هذه المشاكل وتقديم أفضل الحلول لها ، وإبداء المشورة بشأن القرارات الهامة التي تصدرها تلك المنظمات.

وفي مصر اتجهت الدولة نحو إنشاء أجهزة إستشارية مركزية في الستينيات عندما تحول ديوان الموظفين إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة سنة ١٩٦٤، ليتولى معاونة المنظمات الإدارية الرئيسية بتقديم المشورة الفنية بشأن نظام العاملين في الدولة ، وترتيب الوظائف وتصنيفها ، ودراسة سياسة الإصلاح الإداري.

ويمثل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أحد الأمثلة للمنظمة الاستشارية حيث يقوم بمساعدة الإدارة العامة عن طريق تدريب الموظفين ورفع مستوى أدائهم ، ووضع برامج لرفع الكفاءة الإدارية ، وهو بهذا يجمع بين صفتي المنظمة الإدارية المساعدة والمنظمة الاستشارية. ويوجد كذلك الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء الذي يصدر البيانات الإحصائية اللازمة للدراسة والبحث والتخطيط، كما يقوم مجلس الدولة بدور هام في شئون الفتوى والتشريع ، حيث يتخصص قسم من أقسام المجلس في مسائل الفتوى ، ويتولى قسم آخر مهمة إعداد التشريعات وصياغتها.

المشكلات الإدارية التي تواجه المنظمات العامة في البيئة المصرية :

تواجه معظم منظمات الإدارة العامة في البيئة المصرية العديد من المشكلات والمعوقات التي ترتبط بعمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ، ويصنفها البعض إلى مشكلات تسويقية وأخرى مالية ، وثالثة خاصة بالموارد البشرية ، ورابعة تتعلق بالإنتاج والعملية الفنية والتكنولوجية. ومع تعدد تلك المشكلات واختلاف وجهات النظر في تقسيمها إلا أننا سنتعرض لأهم تلك المشكلات بصورة موجزة وذلك على النحو التالي :

١- **عدم تحديث الهياكل التنظيمية والإجراءات والأنظمة : إن الهياكل التنظيمية والإجراءات والأنظمة واللوائح من وسائل الإدارة العامة في تنفيذ خطة التنمية. إلا أن هذه الهياكل لم تخضع للتعديل والترشيد وإعادة التنظيم لتحتوي المهام والمستويات الجديدة التي فرضتها التنمية.**

ولقد كانت إدارة المنظمات العامة ولا تزال حتى الآن تتقمص أو تلعب دور البيروقراطي التقليدي المتمسك بالشكل دون المضمون والجوهر ، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الاهتمام الشكلي بإعداد الهياكل التنظيمية الخاصة

بالمنظمة وبنظرة تأمليه إلى أرض الواقع سنجد أن هناك إختلافـاً كبيـراً بـين النظرية والتطبيق. فمديري الإدارات بالمنظمة يهتمون بإنجاز الأعمال بإستخدام نماذج مطبوعة مكدسة بالبيانات المطلوب إستيفاءها في إهدار الوقـت والتكلفـة والجهد المبذول في ملئها أو من جانب مسئولي إدارات المراجعة ... ومـا نـود التأكيد عليه أن هذه الإجراءات من وجهة نظرهم تمثل أهدافاً ، وحقيقة الأمر أنها مجرد خطوة على الطريق لتحقيق غايات أسمى.

٢- المركزية الشديدة : تميل الأجهزة الحكومية إلى المركزيـة الـشديدة فـي ممارسة الصلاحيات واتخاذ القرارات الأمر الذى أدى عـدم العمـل بمبـدأ تفويض السلطات. كما وأنه داخل الجهاز الواحد تميل القيادات الإدارية إلى تركيز السلطة في مواقع معينة بالجهاز مما يتعارض مع توزيع الواجبات والمسئوليات في ضوء تصنيف الوظائف الذي يحدد دور كل وظيفة ، هذا إلى جانب أنه يؤدي إلى تعطيل الأعمال لطول الاتصال وبعد نقـاط اتخـاذ القرارات من مناطق العمل أو المسئولية الفعلية بالإضافة إلى أنه يزيد من عدم فعالية استخدام الموارد الإدارية ويشتت طاقاتها ويحطم من إمكاناتها في العطاء والنمو الإداري.

٣- الإسهاب الكبير في إستصدار القوانين واللوائح والنظم الحكومية الجديـدة أو استحداث تعديلات طفيفة أو جوهرية عليها دون دواعـي موضـوعية لذلك : إن هذه التشريعات تعتبر من المعوقات المؤثرة على حريـة إتخـاذ القرارات التي تتناسب مع المواقف المختلفة ، لاسيما أن جوهر الإدارة هو إتخاذ القرارات الملائمة في التوقيت المناسب.

٤- نقص الكفاءة في تنفيذ الخطط والبرامج : وتتضح هذه السلبيات في عـدم وجود أهداف واضحة وخطط عمل تسترشد بها الإدارات الحكوميـة فـي

تنفيذ ما يخصها من البرامج. كما أن عدم وجود معايير للأداء يتم على ضوئها قياس كفاءة التنفيذ يزيد من صعوبة قياس نتائج التنفيذ.

٥- عدم وضوح الاختصاصات الوظيفية بالوحدات التنظيمية بالمنظمة وعدم وضوح الواجبات والصلاحيات على مستوى الأفراد العاملين مما يؤدي لشيوع المسئولية وتضارب القرارات ، ومن ثم بروز مشاكل عديدة تترتب على ذلك.

٦- غياب القيادات الفعالة في بعض منظمات الإدارة العامة : غياب القيادة الفعالة في بعض المنظمات والوحدات الإدارية بمختلف أبعادها الإدارية والفنية والاجتماعية ، خاصة وأن الخدمات المقدمة تطلبت التقارب بل التلاحم بين القيادة وجمهور المنتفعين بخدمات الجهاز الإداري.

٧- لفنية والإدارية التي تساعد متخذي القرارات : أدى تطور دور المنظمات العامة وتحديات العولمة إلى تحول جذري في أهداف وتنظيم وأعمال الإدارة العامة. واقتحمت الأجهزة الإدارية مجالات جديدة لم تكن معروفة فيما قبل. مثل إدارات الجودة وتطوير أداء المنظمات العامة واستخدامات التكنولوجيا. ولم يكن هناك إعداد مسبق للقادة الإداريين والفنيين لمواجهة نتائج هذا التحول بفاعلية.

٨- تعيين الكوادر غير المؤهلة : أدى الاتجاه إلى تعيين الكوادر غير المؤهلة والتي يقودها مراكز قوي بدعوى أن هؤلاء الأفراد من أهل الثقة والخبرة إلى تسليم قيادة المنظمات لأفراد أساؤوا إلى الإدارة وأدى قصورهم وعجزهم الإداري إلى نتائج سلبية تمثلت في تدني مستوى الأداء الاقتصادي لهذه المنظمات. ولا يخفي أن نسبة الشركات الصناعية الخاسرة التابعة للقطاع العام في مصر منذ ٥ سنوات وصلت إلى ٦٣,٨%

من إجمالها ، والأكثر من هذا أن هناك بعض الشركات تعدت قيمة خسائرها ما تملكه من أصول. وفي هذا إهدار للمال العام وإستنزاف للهيكل التمويلي لخزانة الدولة.

٩- سيادة أنماط إدارة الأزمات والكوارث : يلاحظ أن النمط السائد تطبيقه في الممارسات الإدارية داخل المنظمات هو إدارة الأزمات .. بمعنى أن إدارة المنظمات تظل ساكنة ولا تبدأ في التحرك للقيام بمسئولياتها الإدارية إلا مع ظهور المشاكل وتفاقمها إلى أن تصل لمستوى الأزمة.ولا يخفي الأثر المركب المترتب على تكلفة التصدي للمشكلات والأزمات بعد حدوثها (تكلفة مالية – تكلفة زمنية – تكلفة الجهود البشرية) عن نظيرتها في حالة تفاديها قبل حدوثها.

١٠- تدني مستوى الإنتاج السلعي والخدمي : يلاحظ انخفاض الإنتاج السلعي أو الخدمي من حيث الكم والنوع كما يلاحظ وتدني مستوى الجودة والمواصفات الخاصة بمنظمات الإدارة العامة عند مقارنتها بنظائرها المنتجة في الشركات الخاصة والاستثمارية فضلاً عن إرتفاع تكلفة الإنتاج وكلها مظاهر تعبر عن التخلف الإداري الذي يؤثر بالتبعية على مستوى الأداء الاقتصادي. وتجدر الإشارة إلى أن السواد الأعظم من المنظمات لتي تم خصخصتها في الأعوام الأخيرة بمصر ضمن قائمة المنظمات التي تعاني من حدة هذه المشكلات وتفاقمها دورياً مع الزمن.

١١- عدم فعالية الإدارة المالية والإسراف في إنفاق الأموال الخاصة بالمنظمات العامة : وتتضح جوانب ذلك من خلال العديد من النقاط من بينها :

- سوء استخدام الموارد المالية في غالبية المنظمات الصناعية في مصر وافتقاد المعايير أو الضوابط الموضوعية التي تحكم عملية تحديد أوجه الاتفاق أو تقييم العائد المستحق من ورائها.
- تعقد الإجراءات المالية وعدم مساهمتها في سرعة التنفيذ ن هذا إلى جانب عدم وضوح الهدف من نشاطات الرقابة المالية لدى الأجهزة الحكومية.
- إعداد الميزانية العامة من قبل الأجهزة الحكومية على أسس تقليدية ودون دراسات متكاملة لأهدافها الحقيقية وربطها بمجموع المشروعات والخدمات المسئولة عنها. واعتماد الدوائر الحكومية أن الميزانية العامة أداة محاسبية ومالية وليست أداة للتخطيط أو برنامجاً متكاملاً لسياسة الدولة في التنمية الشاملة.

١٢- تفشي صور الخلل التنظيمي : هناك العديد من صور الخلل التنظيمي الإختلالات التنظيمية التي تعاني منها منظمات الإدارة العامة (الوزارات – الهيئات – المصالح الحكومية – وحدات الحكم المحلي) والتي تبدو بعض مظاهرها في الآتي :

- عدم تطبيق مبادئ وأساسيات التنظيم الفعال على أسس صحيحة.
- الازدواجية في تبعية بعض الوحدات التنظيمية في الهيكل التنظيمي للمنظمات المنظمة.
- عدم تطابق بطاقات الوصف الوظيفي وتوصيف الوظائف مع حقيقة الممارسات الوظيفية من قبل شاغلي الوظائف.

- عدم وجود أسس واضحة لقنوات الإتصال التي يصيبها التداخل والتشابك على مستوى الوحدات الإدارية والتنظيمية في المنظمة.

١٣- إتباع طرق رقابة ومتابعة غير مناسبة : ويبدوا ذلك من خلال تطبيق أساليب المتابعة والمراقبة التي لا تساير فلسفة وطبيعة الرقابة الفعالة وأهميتها ، حيث يتجلى ذلك في إجراء عمليات المقارنة بين الخطط المستهدفة ومثيلاتها المنفذة على فترات زمنية طويلة (ربع سنوية) وهو أمر يتنافى مع أساسيات وأصول مفهوم ارقابة تجنباً لتكرار الأخطاء وتفادياً للتكلفة والجهد والوقت الضائع. ومن ناحية أخرى يقع المراقبين والمراجعين في خطأ فادح وهم بصدد تقييم أداء المنظمات العامة حيث ينصب إعتمادهم في التقارير السنوية لتقييم الأداء على مؤشرات الأداء الإجمالية الأمر الذي يصعب معه التعرف على أسباب القصور ونقاط الضعف التي تعترى المنظمة لمواجهتها ، بالإضافة إلى حقيقة مراكز الأداء الخاصة بالمنظمة ومن ثم يظهرها في صورة مضللة وقد يترتب عليها ترتيب أوضاع مالية ومكافآت وحوافز لا يستحقها آخذيها.

١٤- سوء الاستثمار في الموارد البشرية : ويتجلى ذلك بوضوح من خلال مجموعة من المظاهر نورد أهمها فيما يلي :

- عدم وجود تخطيط للموارد البشرية على مستوى غالبية منظمات الإدارة العامة. وإن وجدت فهو يمثل شكلاً ولا يرتبط بواقع المتغيرات المؤثرة في تشكيل هياكل القوى العاملة كماً وكيفاً.
- ضعف الاهتمام والوعي بأهمية تنمية الموارد البشرية وإن وجدت إدارة للتدريب فالمسئولين عنها غير مؤهلين التأهيل الكافي ، ولا تناقش قضايا

الترتيب ومخصصاته إلا في ختام الموضوعات والإجتماعات والإتفـاق عليه يعد استنزافاً للموارد المتاحة.

- يتم تقييم أداء الأفراد العاملين بشكل خاطئ في الربع الأخير من كل عام ، وغالباً ما يتم هذا التقييم على الفرد وليس على الأداء.
- غيبة التخطيط والتنمية للمسارات الوظيفية للأفراد.
- الاستخدام غير الاقتصادي لوقت العمل.
- سوء استخدام أموال المنظمة في الإنفاق على بنود الأجـور الإضـافية والحوافز والبدلات وما شابه ذلك من مسميات.

أهم المقترحات التي يمكن تقديمها للتغلب على المشكلات الإدارية التي تواجـه المنظمات العامة في البيئة المصرية :

هناك العديد من المداخلات التي يمكن الاعتماد لمواجهة المشكلات الإدارية التي تواجه المنظمات العامة ، ومن بين هذه المداخل :

١- المدخل الإداري : ويعتمد هذا المدخل على دراسة وتحليـل الوظـائف الإدارية التي يمارسها المديرون والتي تتمثل في :

- التخطيط
- التنظيم
- التوجيه والتنسيق والاتصالات والقيادة وتنمية الكفاءات الإدارية.
- الرقابة والمتابعة وتقييم الأداء.

٢- المدخل الوظيفي : ويعتمد هذه المدخل على دراسة وتحيل الوظائف التي تمارسها منظمات الإدارة العامة والتي يتمثل أهمها في :

- وظيفة الإنتاج والعمليات.

- وظيفة التسويق والمبيعات.
- وظيفة الأفراد والعلاقات الإنسانية.
- وظيفة التمويل والإدارة المالية.

٣- مدخل النظم : ويعتمد هذا المدخل على دراسة وتحليل عناصر النظـــام والبيئة المحيطة به ، ولذا فهو يركز على :

- البيانات والمعلومات.
- علاقة المنظمة بالبيئة المحيطة كنظام فرعي.
- مدخلات النظام.
- عمليات التحويل والتشغيل.
- مخرجات النظام.

وأي من هذه المداخل له مزاياه وعيوبه ويتوقف الأمر على الاعتماد على أي مدخل منها أو المزج فيما بينها على طبيعة المـــشكلات الـــسائدة والهـــدف المنشود وتحقيقه وطبيعة المنظمات العامة وإمكاناتها وعلاقاتها وتأثيرها علـــى القطاعات المختلفة في الدولة.

وبصفة عامـة يمكننـا تقديم الـرؤى والمقترحـات التاليـة للتـصدي لمـا تواجهه المنظمات العامة من مشكلات إدارية متعددة :

١- الاهتمام بدراسة وتحليل العوامل البيئية المؤثرة على تلك المنظمات ســـواء كانت داخلية أو خارجية ، بما يسهم في تحديد نقـــاط القـــوة والـــضعف ، بالإضافة إلى بيان مجالات الفرص والمخاطر وهنا يمكن الاســـتعانة بمـــا يسمى تحليل سوات SWOT لبناء التوجهات المستقبلية للحلول المقترحة ،

وهذا يتطلب آلية معينة لتنفيذه في كل قطاع أو كل مجال أو منظمة بما يمكن تقديم حلول على المدى البعيد وليست حلول وقتية.

٢- الموضوعية في تحديد الرؤى ورسالة المنظمات العامة ، وغاياتها وأهدافها بدقة ووضوح مع ربطها بعامل الزمن ، وبيان معايير قياسها ، وقد يتطلب الأمر الاستعانة بنظام الإدارة بالأهداف MBO مع ضرورة إعتبار آراء ومقترحات كافة الأطراف واستيعاب المفاهيم الحديثة المتعلقة بتمكين العاملين واحتوائهم وتدعيم الانتماء لديهم.

٣- الاهتمام بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة في معاملات المنظمات العامة سواء بداخلها أو عند تقديمها لخدماتها للمواطنين لمسايرة متطلبات العصر ومواكبة احتياجات الأفراد ، فلقد ظهرت مفاهيم الحكومة الإلكترونية التي تؤيد الاستعانة بالآلية بشكل واسع ، وتدعم الاتصال الدقيق والسريع بالعملاء ولتقضي على الأشكال المختلفة للبيروقراطية وطول الإجراءات التي عادة ما يشكو منها المتعاملين ، كما انتشرت أجهزة الحاسب ووسائل الاتصال الالكتروني الحديث بمختلف منظمات الإدارة العامة.

٤- إتباع المراحل العلمية عند اتخاذ القرارات الإدارية لحل المشكلات في المواقف المختلفة التي تواجه المنظمات العامة ، مما يتطلب توفر كوادر بشرية وقيادات على مستوى المسئولية.

٥- اعتناق مبادئ الجودة الشاملة التي تركز على تحقيق رضاء العميل ، وإتمام عمليات التحسين المستمر والعانية بالعملاء الداخليين والخارجيين مما يتطلب تطوير مستوى أداء الخدمات الجماهيرية بما يضمن حصول المواطن أو المستثمر على الخدمة بسهولة وفي أقل وقت وبإجراءات مقبولة.

٦- العناية بتنمية قدرات ومهارات القادة في المجالات المختلفة من خلال برامج التدريب وتنمية الكفاءات الإدارية وذلك باستبعاد الأساليب العتيقة للتـــدريب وإتباع الطرق الحديثة المتطورة التي تنتج قدراً كبيراً من الحرية والإبـــداع والتجريب.

٧- تبني مواصفات وخصائص المنظمات الجديدة التي تدار بالمعرفة والجـــودة والتعلم والتكنولوجيا ، وتحديد سمات المدير الجديد الذي يواكـــب تحـــديات القرن الحادي والعشرين وتبني الفكر الاستراتيجي والذي يتميـــز بالرؤيـــة والجرأة والقدرة على إحداث التغيير.

٨- الإهتمام بقضايا التطوير التنظيمي بشكل مستمر وذلك لبحث :

- أهم مداخل التطوير التنظيمي المناسبة.
- إمكانية إعادة التنظيم للمنظمات التي يتطلب الأمر فيها ذلك.
- دراسة وتحليل الاختصاصات والسلطات والمسئوليات.
- دراسة وتحليل العلاقات التنظيمية بين مختلف الوحدات.
- أهم مجالات تنمية القيادات الإدارية ، وتكوين قيادات الـــصف الثـــاني القادرة على مواجهة تحديات المستقبل.

٩- ترشيد حجم الجهاز الإداري للدولة وتطوير هياكله والعلاقات التنظيمية بين وحداته ، وإعادة صياغة وظيفته ومهامه ، ونظم إختيار الإدارة العليا. مـــع ترشيد حجم العمالة في الجهاز الإداري بتطوير نظم شغل الوظائف العامـــة ونظم توظيف الخبراء والعمالة المؤقتة.

١٠- الارتقاء بمستوى الوظيفة العامة عن طريق البدء في حـــل المـــشكلات الوظيفية فئات العاملين وتحليل نظم الأجور والحوافز وإعادة النظر في قيم

العلاوات الدورية والسعي لتحقيق التوازن بين الأجور ومستويات المعيشة وصعوبة العمل.

١١- تخفيض ومحاصرة الفاقد والضائع في الجهاز الإداري ووضع الخطـط لإعادة إستخدام الأصول الثابتة للجهاز الإداري للدولة مثل المباني الحكومية والأثاث والسيارات والآلات والمعدات بما يمكن مـن حسن إسـتخدامها وتطويرها وتوزيعها التوزيع الأمثل.



الفصل السادس

البيروقراطيـــــــة

✍ بقراءتك لهذا الفصل يمكنك الإلمام بالموضوعات التالية :

- مفهوم البيروقراطية.
- النموذج البيروقراطي لماكس ويبر.
- أسباب البيروقراطية.
- نتائج البيروقراطية.
- البيروقراطية والروتين في مصر.

µ

توجد العديد من المشاكل الإدارية في النماذج الإدارية المختلفة ، منها ما يتعلق بالتنظيم الإداري أو بالسلوك الإداري والانسانى في الإدارة العامة ، ومنها ما يتعلق بالسلطة في التنظيم الإداري أو القيادة الإدارية ، غير أن الظاهرة العامة والمعقدة والموجودة في مختلف النظم هي ظاهرة البيروقراطية والتي أثارت جدلاً كبيراً بين علماء الإدارة العامة والاجتماع ، ويرجع ذلك إلى ما يشوب هذا الإصلاح من غموض فعلى الرغم من شيوع استخدامه (خاصة إذا ما ذكرت الأجهزة الحكومية) إلا أنه يستخدم بمفاهيم متعددة.

من أجل ذلك نرى أن ظاهرة البيروقراطية تمثل محوراً هاماً في دراسة الإدارة العامة ، حيث نجد أن ظاهرة البيروقراطية اتخذت وجهاً حديثاً لها من حيث مفهومها ومضمونها وأبعادها.

يعتبر مصطلح البيروقراطية من المصطلحات الشائعة في مجال الإدارة العامة وبالرغم من ذلك مازال هناك سوء فهم لهذا المصطلح ومدلولاته.

وبالتالي فقد تم تخصيص هذا الفصل لإلقاء الضوء على هذا المصطلح والتوصل إلى مدلوله العلمي الصحيح ، وذلك من خلال تناول الموضوعات التالية :

- **مفهوم البيروقراطية.**
- **النموذج البيروقراطي "لماكس ويبر".**
- **أسباب البيروقراطية.**
- **نتائج البيروقراطية.**

- **البيروقراطية والروتين في مصر.**

أولاً: مفهوم البيروقراطية :

يمكن الوقوف على معنى البيروقراطية من خلال استقراء المعنى اللفظي لها ، كذلك استعراض المعنى العلمي ، وأخيرا تناول المعني الدارج لها في أذهان الأفراد .

بالنسبة للمعنى اللفظي للبيروقراطية : فيمكن القول أن أصل كلمة "بيروقراطية" من الناحية اللغوية يرجع إلى كلمة Bureaucracy وهي تتركب من شقين Bureau بمعنى المنضدة أو المكتب ، ثم كلمة Cracy وهي مشتقة من كلمة إغريقية بمعنى القوة أو السلطة أو الحكم وبالتالي فإن كلمة البيروقراطية تعني بشقيها قوة أو سلطة المكتب أي السلطة التي يخولها الموقع الوظيفي للشخص والقوة التي يتمتع بها الشخص في هذه الحالة تكون راجعة إلى مكانته في التنظيم وليس ما يتمتع به الشخص من قدرات وخبرات. كذلك هناك العديد من المدلولات اللفظية المقترنة بكلمة بيروقراطية ، فقد تعني ما يلي :

- السلطة الحكومية التي تتولاها المصالح والإدارات المختلفة والتي تدار بطريقة روتينية.
- العمل الذي يؤديه الموظفون الرسميون التابعين للدولة.
- الإجراءات الحكومية الرسمية.
- تركيز السلطة في المكاتب الإدارية.

أما بالنسبة للمعنى العلمي للبيروقراطية : فيمكن القول أن البيروقراطية تمثل:

- النواحي القانونية لسلطة المنظمات الكبرى.

- سيطرة طبقة من الموظفين بالمنظمات الحكومية على مصالح الجماهير مما يؤدي إلى الاستبداد في اتخاذ القرارات وتسيير الأعمال وفقاً للأهواء الشخصية لهؤلاء الموظفين.
- نوع من التنظيمات غير المرنة القائمة على إخضاع كل أعمال المنظمة للقوانين والقواعد والإجراءات الصارمة.
- شكل إداري يضمن اتخاذ قرارات سليمة وأداء الأعمال بكفــاءة عاليــة وتحقيق الأهداف بفاعلية كبيرة.

ومن المفاهيم السابقة يتضح أن البيروقراطية وجدت أصلاً لإنجاز الأهداف المحددة سلفاً وذلك من خلال ما يمتلكه التنظيم من إمكانيات وأفراد وإجــراءات وسياسات لابد من إتباعها لإنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف.

وأخيرا بالنسبة للمعنى الدارج للبيروقراطية : فنجد أنه يــرتبط بــالجمود وعدم الكفاءة والأعمال المكتبية المبالغ فيها والتعقيدات الإدارية وطول وتــداخل وصعوبة الإجراءات والبطء فيها والميل إلى السيطرة والالتزام بحرفية القوانين والتعليمات ، أي أنها تجمع كل أمراض الجهاز الإداري المكتبي مما جعل البعض يعرفها بأنها التنظيم الضخم الذي يعتمد على الأساليب الإدارية والمكتبية ، بينما يعرفها آخرون بأنها سيطرة الأساليب المكتبية على المنظمة الإدارية إلــى حــد يجمدها ويفقدها مرونتها وحيويتها.

ثانياً : النموذج البيروقراطي لماكس ويبر :

يعتبر النموذج البيروقراطي في الإدارة من أهم الأفكار التــي أســهم بهــا "ماكس ويبر" في الفكر الإداري الحديث ، حيث حدد معالم التنظيم البيروقراطي

وبين أنه خير أسلوب لانسياب الأعمال بأعلى قدر ممكن من الكفاءة القائمة على أساس من التخصص.

وبالتالي فإن "ماكس ويبر" يعتبر أشهر من كتب عن البيروقراطية حيــث تنــاول تحليل مبادئها المختلفة في كتاب له بعنوان "الاحتكار والمجتمع كما كتب مقالة أخــرى بعنوان "النماذج الرئيسية للسلطة" وصف من خلالها البيروقراطية بالمثالية.

وقد أعطى "ماكس ويبر" مثلاً للبيروقراطية بالتنظيمات العسكرية والتي تقوم أساساً على تصميم هيكل تنظيمي بغية تحقيق المهام المطلوبة وأن كل موقع على التنظيم الهرمي له واجبات محددة مكتوبة ويشغله أفراد تتوفر فــيهم مــؤهلات وقدرات ولهم قادة يحكومنهم عن طريق القوانين المعمول بها في المنظمة ، كما أن كل فرد يجبر على تقبل واحترام أوامر رؤسائه.

قدم ماكس ويبر (١٨٦٧ – ١٩٢٠) Max Weber عالم الاجتماع الألماني أول دراسة تحليلية لنمط العلاقات الرشيدة في بناء التنظيمات في أوائل القــرن العشرين أسماها النظرية البيروقراطية تعبر عن مفهوم يصف ما نطلق عليه في عالمنا المعاصر التنظيمات الرسمية الكبيرة .

ولقد تمثلت **الخصائص المميزة للتنظيم البيروقراطي** حسب ما قدمه مــاكس فيبر فيما يلى :

- **أولاً التخصص** : يتم توزيع أنواع النشاط العادية اللازمــة للتنظــيم علــى الأفراد المتخصصين . حيث يمثل التخصص الدقيق جــزاءاً مــن الحيــاة الاجتماعية والاقتصادية المعاصرة .

- **ثانياً الهيكلة** : يتبع التنظيم البيروقراطي الشكل الهرمي (الهيراركية) وهذا يعنى أن كل فرد في التنظيم تحت رقابة وإشراف الرئيس الأعلى منه وكل مسئول داخل التنظيم محاسب أمام رئيسه عـن المنجـزات التـي حققهـا مرؤوسيه وعن قراراتهم وتصرفاتهم بالإضافة إلى قراراته وتصرفاته ٠

- **ثالثاً** : **الثبات والاستقرار** : تحكم العمليات بواسطة نظـام مـن اللـوائح المحددة وتتضمن أيضاً التطبيق في ظل ظروف معينة ولقد قام هذا النظام لكي يؤدى النمطية في طريقة أداء كل عملية بصرف النظر عدد الأفـراد المرتبطين بهذا العمل والتنسيق الضروري بين المهام المختلفة ٠

- **رابعاً : الرشد في اتخاذ القرارات** : يباشر الموظف العام عمله بروح مـن التصرف الرسمي غير الشخصي ومعنى ذلك أن هناك مستويات رشيدة هي التي تحكم العمليات دون تدخل الاعتبارات الشخصية .

- **خامساً : الاختيـار والتعيـين والترقيـة** : يعتمـد التعيـين فـي الإدارة البيروقراطية أساساً على المؤهلات الفنية والترقيـة حـسب الأقدميـة أو الكفاية أو كليهما وسوف تعمل السياسات الخاصة بالترقية على الولاء تجاه التنظيم مما يدفع العاملين لتقديم جهداً أكبر لتحقيق مصلحة التنظيم .

- **سادساً** : **الكفاءة** : يسعى الشكل البيروقراطي من التنظيم إلى تحقيق أقصى درجة من الكفاية . ويعمل على التغلب على كثير من المشاكل التنظيمية .

يعمل الرؤساء الإداريون – في ظـل الـسلطة الـشرعية – فـي التنظـيم البيروقراطي وفقاً للمبادئ الآتية :

١-يتمتع الرؤساء الإداريون بالحرية والسلطة التـي تمكـنهم مـن القيـام بأعمالهم .

٢-يُوزع الرؤساء الإداريون داخل تنظيم متدرج (هيراركي) .
٣-يُحدد لكل مكتب درجة من الكفاية يلتزم ببلوغها .
٤-يُعين بالمكاتب الرسمية الموظفون عن طريق الاختيار السليم .
٥-يُختار المرشحون وفق الأسس الفنية والاختبارات مع مراعاة المـــؤهلات العلمية والتدريب العملي .
٦-يُكافأ الموظفون عن طريق المرتبات الثابتة وفي كثير من الحالات لهـــم معاشات في نهاية الخدمة ، وللإدارة الحق ، في إنهـــاء خدمـــة أحـــدهم وللموظف من ناحية أخرى حق الاستقالة .
٧-يُنظر إلى عمل الموظف العام على أنه الوحيد أي أنه لا يعمل في الخارج وإذا أعطى الإذن للعمل في الخارج يكون عمله الحكومى هو الأساس .
٨-يحصل الموظف على الترقية حسب الأقدمية أو الكفاءة أو بالاثنين معاً.
٩-يعمل الموظف العام دون الاستفادة من مركزه أو من وظيفته .
١٠-يخضع الموظف العمومي للحساب العام وتفرض عليه الرقابـــة ويمكـــن تطبيق هذا الشكل من التنظيم البيروقراطي في ميادين كثيرة وفقاً للمبادئ الآتية :

أ- يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية في أفقى أشكالها إذا قامت على أســـاس التعيين ، ولا يمكن تصور شغل المراكز أو المناصب البيروقراطيـــة عـــن طريق الانتخاب حيث أن الانتخاب يجعل من الصعب استتباب نظام العمل .
ب- يتم التعيين عن طريق التعاقد والذى يمكن من الاختيار الحر وهذا مبدأ هام في البيروقراطية الحديثة .

ج- تزداد أهمية المؤهلات الفنية في التنظيم البيروقراطي بشكل واضح حيث يحتاج الموظف العمومي إلى المعرفة الفنية رغم أن هذا يمكن اكتسابه عن طرق الخبرة أكثر من التدريب الرسمي .

د- يحصل الموظف الرسمي على عائد في شكل مرتب ثابت .

هـ- يعتبر مبدأ الفصل بين الموظف وبين ملكية عوامل إنتاج من المبادئ المعترف بها سواء في إدارة الأعمال أو الإدارة العامة .

وفيما يتعلق بالرقابة على الجهاز البيروقراطي ، فلقد لخص ويبر الاعتبارات الأساسية للرقابة على التنظيم البيروقراطي في الآتى :

أ- التشديد في شروط التعيين بشرط الحصول على الكفايات الفنية .

ب- الاهتمام الكبير بشئون تدريب العاملين من الناحية الفنية ولابد أن تتطور برامج التدريب لكى تصل إلى متطلبات العصر .

ج- التأكيد على المعاملة الرسمية العادية دون تحيز أو محسوبية ومباشرة الرؤساء لمهامهم الإشرافية والرقابية وفقاً للأصول العملية دون النظر إلى الاعتبارات الشخصية. وكل فرد داخل التنظيم البيروقراطي يجب أن يكون معاملته هي نفس معاملة الآخرين في ظل المواقف المشابهة .

من العرض السابق يتضح أن أهم عيوب مدرسة البيروقراطية يمكن عرضها على النحو التالي :

١- **الجمود** ، فالنظام غير مرن وغير قابل للتكيف مع العوامل والمتغيرات البيئية كالتحديد والابتكار الذي يصيب التنظيم البيروقراطي بالاضطراب وعدم الاستقرار .

٢- **عدم ترابط الأهداف** : نظراً لتجزئة الأهداف بين المستويات المختلفة واهتمام كل مستوى يتحقق هدفه دون النظر لبقية المستويات .
٣- **التجرد** : يتم التحرك في ضوء القواعد والإجراءات والسياسات والقوانين الثابتة في أطرها المحددة ولا يمكن الخروج عنها مما يقتل روح الاجتهاد والابتكار لدى الأفراد .
٤- **القلق والتوتر النفسي** : فالفرد لا يكتمل لديه الإحساس بالذات والمكانة نظراً لأدائه عمل محدد بسيط أحياناً مما يصيب الأفراد بالإحباط وعدم الاستقرار .
٥- **ارتفاع التكاليف الخاصة بالرقابة** : ترتفع التكاليف المتعلقة بنشاط الرقابة نظراً للاعتماد على المبادئ والقواعد والإجراءات المحددة لضمان حسن سير العمل كما هو مخطط .

أسباب البيروقراطية :

تتعدد الأسباب التي تؤدي إلى تفشي البيروقراطية والتي قد تتمثل فيما يلي :
١- تعدد النصوص والتعليمات التي تتضمن قواعد منظمه للعمل الإداري.
٢- سوء القيادة وميل الرؤساء إلى السيطرة على مقاليد الأمور وعدم تفويض سلطاتهم واختصاصاتهم لمعاونيهم ومساعديهم اعتقادا منهم بعدم قدرة المرؤوسين على إنجاز الأعمال من جهة واستئثاراً بالسلطة من جهة أخرى.
٣- تفضيل بعض القيادات إدارة العمل من مكاتبهم وعدم النزول إلى ميادين العمل الفعلي.
٤- سوء نظم تعيين المديرين ونظم تدريبهم.
٥- كثرة العاملين في الوحدات والمنظمات الإدارة وتكدسهم في المكاتب.

٦- الافتقار إلى الكفاءات والخبرات والوسائل والأساليب العملية .
٧- الاعتياد على سلوك وظيفي معين وعدم تمتع الموظف بقدر كاف من الحرية في أداء العمل.
٨- نمطية الإجراءات وجمود النظام الإداري.
٩- تضخم التنظيم وتعدد مستوياته وكثرة الرقابة وكثرة اللجوء إلى تشكيل اللجان.

رابعاً : نتائج البيروقراطية :

ينتج عن تطبيقات البيروقراطية العديد من النتائج التي يمكن أن تأخذ شـــكل إيجابي أو شكل سلبي ، وفيما يلي عرض **لإيجابيات وسلبيات البيروقراطية :**

أ- إيجابيات تطبيق النموذج البيروقراطي

١- يحقق النموذج البيروقراطي العديد من المنافع والمتمثلة في الدقة والمعرفة الكاملة بطريقة إنجاز العمل والاستقرار والوضـــوح والخـــضوع الكامـــل للرؤساء وتقليل الاحتكاك بين الأفراد .
٢- يوفر النموذج البيروقراطي الموضوعية في أداء الأعمال بمعنى عـــدم التـــأثر بالاعتبارات الشخصية الأمر الذي يؤدي الرشد في ممارسة الأعمال.
٣- يحقق النموذج البيروقراطي للمنظمة الكفاءة والفعالية في استخدام المـــوارد المتاحة لديها مما يؤدي إلى ارتفاع مستوى الموارد المتاحة لـــديها ممـــا يؤدي إلى ارتفاع مستوى الإنتاجية وبالتالي زيادة مستوى الرفاهية العامـــة للمواطنين في الدولة.
٤- يعتبر الجهاز البيروقراطي همزة الوصل بين القمـــة الـــسياسية والقاعـــدة الجماهيرية في الدولة ، ويوفر ذلك لهذا الجهاز إمكانيـــة التعـــرف علـــى اتجاهات الرأي العام ورغباته وتوقعاته وبالتالي يتحقق الاتصال الفاعل بين الحكومة والجماهير.

٥- يساعد النموذج البيروقراطي على الاستقرار السياسي في الدول بما يساهم في تكوين دولة المؤسسات من خلال بناء الهياكل القانونية الرسمية للدولة.

٦- يساعد النموذج البيروقراطي على تنمية الولاء القومي وذلك مـن خـلال توحيد أسس اختيار العاملين وتدريبهم ومكافآتهم وذلك دون التميز بين أحد منهم وفقاً لاعتبار شخصيته.

والجدير بالذكر في هذا المجال أن تلك الإيجابيات السابق ذكرها لا تتحقق إلا في ظل البيروقراطية المثالية أي تلك التي البيروقراطية التي تعد وسيلة لإنجـاز الأعمال بالشكل الأمثل وليست البيروقراطية التي يعتبر تطبيقها هدفاً في حد ذاتها وبالتالي تصبح معوقاً للأعمال.

ب- سلبيات تطبيق النموذج البيروقراطي :

١- يهمل النموذج البيروقراطي الفرد ويعامله باعتباره آله وبالتالي فهو يتجاهل الطبيعة الاجتماعية والنفسية للفرد مما قد يؤدي إلى انخفاض كفاءة التنظيم بدلاً من ارتفاعها.

٢- تؤدي البيروقراطية إلى انتـشار مظـاهر الانحـراف الإداري كالرشـوة والمحسوبية والنفاق الإداري وبالتالي تضيع المقاييس الموضوعية التي يتم من خلالها تقييم الأداء.

٣- صعوبة تأقلم البيروقراطي مع التغيرات البيئية حيـث يـسعى البيروقراطيـون دائماً إلى مقاومة التغيير والذي يمثل لهم تهديد لتوازن السلطة ، وبالتـالي فـإن النظام البيروقراطي يعتبر نظام مغلق حيث يتجاهل العوامل البيئية الخارجية.

٤- في بعض الأحيان تتعارض المبادئ التي يقوم عليهـا التنظـيم البيروقراطـي، ومثال لذلك يتعارض مبدأ الكفاءة مع مبدأ الترقية بالأقدمية ، كما يتعارض مبـدأ التدرج الهرمي مع مبدأ اتخاذ الخبرة والتدريب كأساس لاختيار الموظفين.

٥- يترتب على التخصص الوظيفي والتركيز عليه إبراز الأهداف الفرعيــة لكل وظيفة حسب تخصصها وذلك دون النظر إلى العامة للمنظمة ، وبذلك لا تتحقق هذه الأهداف وتضيع هباء.

٦- كذلك قد يترتب على التنظيم البيروقراطي انخفاض مستوى الكفاءة الإدارية ويرجع ذلك إلى التمسك بحرفية القــوانين واللــوائح وتعقــد الإجــراءات والاستبداد بالسلطة ، وعدم تقدير قيمة الوقت ، فضلاً عــن عــدم تــوفير المناخ اللازم للازدهار الابتكار والمبادرات الفردية.

٣- ينتج عن التمسك بالإجراءات والقواعد في ظل النظام البيروقراطــي إضــاعة الوقت والمجهود في محاولة للتطبيق الحرفي لتلك القواعد والإجراءات.

٤- يمثل المناخ البيروقراطي الصارم مناخاً غير مرغوب فيه من قبل المــستثمرين وبالتالي قد يؤدي إلى ضعف الإستثمارات وهروب المستثمرين.

سادساً: البيروقراطية والروتين في مصر :

غالباً ما يقترن مصطلح الروتين بالبيروقراطية على اعتبار أن المقصود بــالروتين هو نمطية الإجراءات الإدارية بمعنى إنجاز العمل في كل مرة بنفس الأسلوب والالتزام الشديد بالتطبيق الحرفي للقواعد والإجراءات المنظمة لسير العمل.

وتعد مصر من الدول التي تعاني من مشكلة البيروقراطية والروتين بــشكل كبير مما يدعو إلى تناول هذه المشكلة وجذورها التاريخية ومعرفة أسبابها ثــم اقتراح الحلول المناسبة لها وذلك من خلال الموضوعات التالية :

- نبذة تاريخية عن البيروقراطية والروتين في مصر.
- أسباب البيروقراطية والروتين في مصر.
- أسس واقتراحات علاج البيروقراطية والروتين في مصر.

أ- نبذة تاريخية عن البيروقراطية في مصر :

للبيروقراطية في مصر جذور بعيدة ترجع إلى ما قبل الميلاد في العصر الفروعني وتمتد عبر العصور المختلفة من العصر الروماني واليوناني العصر القبطي والفتح الإسلامي والحكم التركي وفي ظل الاحتلال البيريطاني وما بعد الثورة وحتى الآن.

ففي العصر الفرعوني : ظهر أقد تنظيم بيروقراطي في التاريخ وكان تنظيماً محدداً واضح المعالم وكان يقوم على أساس تركيز السلطة في يد الملك وكان معاونوه يتمثلون في الوزير الأول الذي كان بمثابة رئيس الوزراء ثم رئيس القضاة.

وإلى جانب السلطة المركزية كان هناك الإدارات المحلية التابعة للحكومة المركزية ، مثل حكام الأقاليم ، وتتشابه البيروقراطية المصرية القديمة مع البيروقراطية كما تصورها وصورها "ماكس ويبر" وذلك من عدة نواح مثل تنظيم الخدمة المدنية ، وتعدد مستوياتها ، ونظام تعيين وتدريب الموظفين وحوافزهم وترقيتهم ...

وكانت وظائف الإدارة العليا تعطي لأولاد الملك وأفراد أسرته وكبار الإقطاعيين والإشراف وكانت الوظائف العامة تورث.

وفي ظل الحكم التركي : كانت المناصب الهامة من نصيب العثمانيين ، كما أن كثير من النظم والإجراءات كانت مستمدة من التاريخ البعيد ، وفي أيام محمد علي انصرفت الإدارة إلى جباية الضرائب لسد حاجة الحرب ومطالب التوسع على حساب مطالب الشعب ، وقد اتسمت الإدارة المصرية في هذا العهد بنقص

الكفاءات والفساد والظلم والطغيان وسوء نظم التعيين ، وانعدام تدريب الموظفين وعدم انتظام الرواتب.

وفي ظل الاحتلال الإنجليزي كان الإشراف والإدارة الفعلية في يد الخبـــراء الإداريين البريطانيين الذين كانوا يحتلون المناصب الحيوية في الجهاز الحكومي مع ترك المناصب البسيطة للمصريين ، فاتسمت البيروقراطية في هـــذه الفتـــرة بسمات معينة أهمها ربط الإدارة بالأهداف الاستعمارية لإنجلتـــرا والمركزيـــة الشديدة وفي عام ١٩٣١ صدرت مجموعة من التعليمات فرضت قيـــوداً جديـــدة فيما يتعلق بدرجات الوظائف وعدد الموظفين الذين يعينون.

وكانت للحرب العالمية الثانية أثـــاراً سـيئة مـــن النـــواحي الاقتـــصادية والاجتماعية والسياسية ولجأت الحكومة إلى اتخاذ بعض الإجراءات واستصدار بعض القوانين لمحاولة إصلاح بعض النظم الوطنية.

وبعد الحرب فتحت مجالات أخرى غير الوظيفة الحكوميـــة وكانـــت هـــذه المجالات تتسم بارتفاع المرتبات على خلاف الوظائف الحكومية مما أثر علـــى الإدارة العامة وأداء الموظفين وظهور المشكلات.

وقد استقدمت الحكومة المصرية عام ١٩٥٠ خبيراً بريطانياً يدعى مـــستر "أ.ب سنكر" ليدرس المشكلة ويقترح الحلول. ثم صدر القانون رقم ١٩٠ لـــسنة ١٩٥١ بإنشاء ديوان المواطنين والقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والخاص بنظام موظفي الدولة.

وبعد قيام ثورة يونيو ١٩٥٢ : حاولت الثورة التغلب علـــى مـــشكلة الإدارة المصرية واستخدمت بعض الخبراء الأجانب لدراسة المشكلة الإدارية ومحاولـــة اقتراح الحلول المناسبة لها.

وفي هذا العهد اتسمت الإدارة المصرية بالتضخم وكثـــرة عـــدد المكاتـــب والمواطنين في الوزارات والمصالح والإدارات المختلفة ، كذلك تميزت الـــنظم والإجراءات الإدارية بالازدواج وتداخل الاختصاصات وتعدد المـــستويات إلـــى درجة مبالغ فيها ، وكثرة النصوص والقواعد وتعقد الإجراءات والافتقـــار إلـــى التخصص والخبرة والكفاءة.

ب- أسباب البيروقراطية والروتين في مصر :

تتعدد أسباب البيروقراطية والروتين في مصر ولعل أهم تلك الأسباب ما يلي :

١- **العوامل التاريخية** : إذ ترجع البيروقراطية التي تعـــاني منهـــا الإدارة فـــي مصر وتعوق حركتها في العصر الحديث إلى عوامل تاريخية تراكمت على مر العصور المختلفة حتى ثبتت وتأكدت في سلوك العاملين جيل بعد جيـــل وقد لعب الاحتلال البريطاني دوراً كبيراً في ذلك حيث كان يـــسخر الإدارة المصرية لخدمة مصالحه ويقـــصر المناصـــب الهامـــة والحيويـــة علـــى البريطانيين دون تدريب المصريين على ذلك ، وذلك حتى يعجز أبناء البلد عن إدارة شئونها ولعل أبرز مثال لذلك تولي البريطانيين إدارة شئون قنـــاة السويس وإبعاد المصريين عن أعمال إرشاد السفن حتى يعجزوا عن إدارتها في حالة التفكير في تأميمها.

٢- **سوء التنظيم الإداري** : ينطوي التنظيم الإداري في مصر على العديد مـــن المساوئ سواء **في** الهياكل الإدارية أو المستويات الإدارية وتعددها أو فـــي ترقيب الوظائف وتوصيفها ، أو في ترتيب الاختصاصات وتوزيعها ، أو في تقسيم العمل ..

٣- **كثرة النصوص والقواعد** : تتسم الإدارة العامـــة المــصرية بكثـــرة عـــدد التشريعات والقوانين والقواعد واللوائح المنظمة لها ، وليس أدل على ذلـــك من أنه في فترة **زمنية** تقدر بثلاثين عاماً من ١٩٥٠ إلى ١٩٨٠ صـــدرت خلالها أربعة قوانين خاصة بنظام العاملين المدنين في الدولة فقـــط ، كـــل قانون يلغي ما سبقه ويحل محله ، هذا إلى جانب العديد من القوانين المعدلة والمكملة لكل قانون منها ، وكذلك القوانين الخاصة بالمكافـــآت والمرتبـــات والمحاكمات التأديبية إلى أخره من قوانين وهو كم هائل إذا ما قورت بالدول الأخرى ، ففي نفس الفترة وعلى سبيل المثال صدر في فرنسا قانون واحـــد فقط صدر في سنة ١٩٥٩ ويخص المواطنين العموميين.

٤- **تضخم الجهاز الإداري** : يتميز الجهاز الإداري المصري بالتـــضخم وتعـــدد فروعه وإداراته ووحداته وأقسامه ، وأيضاً تداخل الاختـــصاصات بينهـــا ، فهناك كثير من وحدات الجهاز الإداري تقوم بنفس الخـــدمات أو بخـــدمات متشابهة مما يضيع الوقت والجهد هذا إلى جانب غموض اختصاصات بعض الوحدات **الإدارية** مما يؤدي إلى تضاربها وتكرارها وتنزعها.

٥- **كثرة عدد العاملين وفقدان التخصص ونقص الخبرة** : إذ تنفرد الإدارة المـــصرية بخاصية كثرة عدد العاملين فيها بشكل مبالغ فيه ، فـــالموظفون يتكدســـون فـــي المكاتب بصورة تفوق طاقتها وتفوق حاجة العمل الفعلي ، فبينما يمكن أن يقـــوم بالعمل شخص واحد أو اثنان نجد أنه قد تم تخصيص عشرة أشـــخاص لإنجـــاز نفس العمل ويرجع هذا التضخم الهائل في عدد العاملين في الإدارة المصرية إلى القانون الذي يفرض على الدولة إلتزماً بتعين جميع الخريجين دون استثناء حتـــى لو أدى ذلك إلى تعيين من يزيد عن حاجة العمل.

ونظراً لعدم وجود تخطيط متكامل يربط بين حاجة الإدارات إلى الموظفين من حيث العدد أو التخصص ، وبين سياسة القبول بالجامعات ، أدى ذلك إلى سوء توزيع الخريجين على الوزارات والمصالح المختلفة.

٦- **تعدد الإجراءات الإدارية وتكرارها وتعقدها** : من الأسباب الهامة البيروقراطية والروتين في الإدارة المصرية تعدد الإجراءات وتكرارها في المصالح والإدارات **المختلفة** خاصة الحيوية منها مثل مصلحة الضرائب والجمارك والشهر العقاري والمرور والتراخيص بكل أنواعها.

إذ تتمسك معظم تلك المصالح بحرفية الإجراءات المقررة مما يصيبها بالجمود والتعقيد ومثال لذلك تعامل الإدارات والأقسام داخل نفس الوحدة الإدارية بخطابات رسمية ترسل بالبريد المسجل بعلم الوصول.

٧- **كثرة الأوراق والمستندات والتوقيعات المطلوبة** : من السمات المميزة للإدارة المصرية كثرة الأوراق والمستندات المطلوبة وكذلك كثرة الإمضاءات والأختام الرسمية والتصديقات التي تطلب من الأفراد لقضاء خدمة أو مصلحة معينة من إحدى الإدارات الحكومية.

وكثيراً ما تملأ هوامش الورقة أو المستندات المطلوبة بالإمضاءات ، حيث لا يعد يوجد هناك مكان لأي توقيع أخر وبالرغم من ذلك يطلب من صاحب الشأن الحصول على توقيع موظف معين وإلا يعد طلبه أو رقته غير قانونية.

وتعد كثرة الأوراق والإمضاءات المطلوبة من أهم أسباب انتشار الرشوة والمحسوبية والوساطة.

٨- **تسلط وتحكم بعض القيادات الإدارية** : من أهم أسباب البيروقراطيـة فـي مصر تسلط القيادات **الإدارية** وتحكمهم ومن مظـاهر هـذا التـسلط عـدم تفويضهم لسلطاتهم واختصاصاتهم وعدم وضوح سلطات كل منهم.

٩- **سوء نظم التعيين والتدريب والمسابقات** : إذ يحـيط نظـم التعيـين فـي الوظائف العامة في مصر كثير من المساوئ والتي من أهمها عـدم تعيـين العامل المناسب في **المكان** المناسب ، كذلك القصور في نظم التدريب ممـا يؤدي إلى تولي الوظائف العامة أشخاص غير مدربين وينقصهم التمـرس على الخدمة العامة وبخاصة في مستوى القيادات.

١٠- **ضعف المرتبات** : من أهم ما يميز الإدارة المصرية عن غيرهـا مـن الإدارات ضعف المرتبات وعدم كفايتها مما ينتج عنه عدم تفرغ الموظـف لعمله **الحكومي** وقيامه بعمل آخر إلى جانب عمله الرسمي ليـساعده علـى تحسين دخله خاصة مع ارتفاع أسعار السلع والخـدمات وغـلاء المعيـشة وتكاليف الحياة ومتطلباتها من مسكن ومأكل ومشرب ، وهذا بدوره يؤدي إلى كثرة تغيبه عن العمل الحكومي ومرضه أو تمارضه وعدم تركيزه في هـذا العمل ، كما أن احتكاكه بالجمهور في عمل آخر يؤدي إلى إدخال الاعتبارات الشخصية والمجاملات والمصالح الخاصة في مجال العمل الرسمي مما يؤثر على الموضوعية والنزاهة الواجب إتصافه بها ، ومما يفتح الأبـواب أمـام فرص المحاباة والرشوة والوساطة وكلها من سمات البيروقراطية.

كذلك يؤدي ضعف المرتبات إلى هروب الكفاءات الوظيفة العامـة سـواء داخل الدولة في شكل استقالة للعمل في القطاع الخاص أو الهجرة خارج الوطن للعمل في بلد أخر مقابل أجر مرتفع ، وهذا يؤدي إلى أن أغلب من يتبقـى فـي

الوظيفة العامة في معظم الأحيان هم الكسالى وضعاف النفوس وناقصوا القدرات ومحدودي الكفاءات.

١١- **سوء الأبنية الحكومية** : إذ أن الأبنية الحكومية في مصر غيـــر ملائمـــة للعمل الحكومي ولا **تفي** باحتياجاته من حيث المكان والمساحة أو التصميم، لذلك أصبح من المناظر المعتادة في الإدارة المصرية تكـــدس المـــوظفين داخل حجرات المباني الحكومية وتزاحم جمهور المتعـــاملين ســـواء فـــي طرقات المباني أو في طوابير غير منظمة أمام الموظف المختص كذلك من سمات هذه الأبنية الفوضى في ترتيب المكاتب والـــدواليب وعـــدم نظافـــة الأبنية بالرغم من كثرة السعاة.

ج- أسس واقتراحات علاج البيروقراطية والروتين في مصر :

وهناك العديد من الأسس الجوهرية التي لا يتم علاج البيروقراطية إلا مـــن خلالها وتتمثل تلك الأسس فيما يلي :

١- محاولة منع الأسباب التي تؤدي إلى هذه المشكلة وكذلك عـــلاج النتـــائج والآثار السلبية التي تترب على وجودها.

٢- ليست هناك وسائل علاج عامة تصلح لكل نماذج البيروقراطية بالرغم من تشابه الخصائص العامة لها ، وذلك لأن كل نموذج منها يرجع إلى أسباب متعددة ومتنوعة ووجودها يختلف من حيث الدرجة والمدى ، ولهذا فـــإن العلاج يجب أن يتناول كل سبب على حدة.

٣- العلاج لا يكون عن طريق إصدار القوانين والقرارات المجردة والجامدة إذ سيؤدي هذا إلى زيادة البيروقراطية ويعتقد المشكلة أكثر.

وبناءً على الأسس السابقة تتمثل اقتراحات علاج البيروقراطية والروتين في مصر فيما يلي :

١ – إعادة التنظيم الإداري :

إذ أن القضاء على البيروقراطية في مصر يحتاج إلى إعادة تنظيم الهياكـل الإدارية وإقامة هياكل جديدة تقوم على أسس علمية سليمة ولابد من الاستفادة من مساوئ التنظيم القديم والتراكمات التاريخية وكذلك الاستعانة بتجارب الآخـرين وخاصة الإدارات المتقدمة في هذا المجال فتحدد المستويات الإداريـة بالقـدر اللازم فقط وكذلك ترتيب وتوصيف الوظـائف والاختـصاصات والمسئوليات الواجبات مع مراعاة المرونة في كل ذلك.

٢- عدم الإكثار من النصوص والقواعد :

إذ يتعين حصر النصوص والتشريعات واللوائح المنظمة للعمـل فـي أضـيق الحـدود الممكنة وإلغاء واستبعاد النصوص واللوائح العقيمة والتي أصـبحت غيـر معالجـة وكـذلك التعليمات الجامدة والزائدة والتي لا يتحقق من ورائها أية مصلحة حيوية.

٣- ضغط حجم الجهاز الإداري :

يجب عدم التوسع في الجهاز الإداري بما يزيد عن الحاجة فيجب الاستغناء عـن الوحدات التي تؤدي خدمات متشابهة للخدمات التي تقدمها جهات أخرى وذلك لمنـع الازدواجية والتنازع بينها وتوفير الوقت والجهد والمال.

٤- التوظيف بقدر الحاجة :

إذ أنه من المفروض أن يعين في الوظائف العامة من تحتاج إلـيهم مرافـق الدولة بالفعل للقيام بالواجبات الملقاة على عاتقهـا وتقـديم الخـدمات اللازمـة للجمهور والتخلي عن سياسات التزام الدولة بتعيين الخريجين والاقتصار علـى تعيين التخصصات التي تحتاج إليها ووضعهم في المكان المناسب لتخصـصاتهم والاهتمام بالتدريب قبل وبعد التعيين.

٥- الاهتمام بالموظف إنسانياً :

يعتبر الموظف هو عصب الإدارة وبالتالي يتوقف نجاح الإدارة إلى حد كبير على سلامة تكوينه النفسي والإنساني والاجتماعي والأخلاقي والديني ، ويلعب الموظف دوراً كبيراً في مشكلة البيروقراطية لدرجة أن البعض يرى أنه لا يوجد قانون جيد ولا إدارة جيدة ولكن يوجد إنسان جيد يصلح من عيوب القانون السيئ والإدارة السيئة. لذلك يجب الاهتمام بالإنسان من كل الجوانب النفسية والاجتماعية حتى يستطيع أن يقوم بواجباته الوظيفية بكل الانتماء والإخلاص.

٦- التغلب على التعقيدات الإجرائية :

وذلك بتبسيط الخطوات الإجرائية وإلغاء المراحل غير الضرورية واختصار الأوراق والمستندات المطلوبة والاقتصار على اللازم والضروري منها فقط. كذلك ترشيد الإمضاءات والتوقيعات المطلوبة والتصديقات والأختام لتسهيل حصول المواطن على الخدمة دون عناء كبير وغلق الباب أمام فرص الرشوة والوساطة والمحسوبية والمحاباة.

٧- تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات وتفويض السلطات :

يجب تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات بالشكل الذي يحقق الكفاءة والكفاية في أداء الخدمات. كذلك يتعين التوسع في تفويض سلطات الرؤساء والمديرين لتحقيق نوع من عدم تركيز العمل الإداري ولكسر احتكار الرؤساء للسلطات ومنع تحكمهم وتسلطهم لتخفيف حدة المجاملات الشخصية واستخدام القيادة والسلطة الممنوحة لها لتحقيق أغراض ومصالح ذاتية وللقضاء على التنازع والصراع على القيادة.

٨- تحسين الأحوال المادية والاجتماعية للموظفين :

وذلك برفع المرتبات وزيادة الحوافز والمكافآت وربط الأجر بالعمل والإنتاج وتوفير الرعاية الصحية للعاملين ولأسرهم والاهتمام بمجالات الترفيه عنهم عن طريق الرحلات الترفيهية والحفلات ...

٩- الاهتمام بالأبنية الحكومية وتوفير الوسائل الفنية اللازمة لإنجاز العمل :

ينبغي الاهتمام بالأبنية الحكومية وإقامة أبنية جديدة تتسم بالاتساع ويتم تصميمها بما يتلائم مع الخدمة التي تؤديها كل منظمة وكل وحدة خاصة بالنسبة للإدارات والمرافق التي تتعامل مع الجماهير.

كذلك يجب توفير الأجهزة الحديثة التي يحتاج إليها العمل والاهتمام بتدريب الأفراد على كيفية استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة لرفع كفاءة تقديم الخدمة وخفض الجهد والوقت اللازمين لأدائها.



الفصل السابع

وظائف الإدارة في المنظمات العامة

✍ بقراءتك لهذا الفصل يمكنك الإلمام بالموضوعات التالية :

- التخطيط الإداري في المنظمات العامة.
- التنظيم الإداري في المنظمات العامة.
- تعيين وانتقاء الموارد البشرية في المنظمات العامة.
- التوجيه والتنسيق في المنظمات العامة.
- الرقابة على أعمال المنظمات العامة.

µ

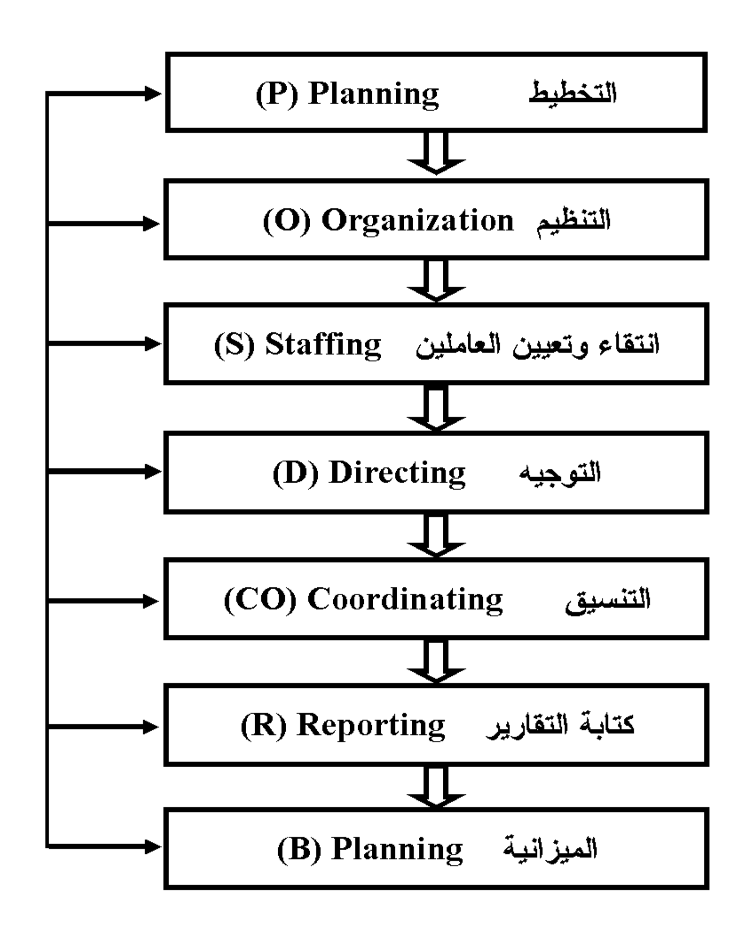
إذا قامت الدولة بتكوين المنظمات العامة وأحسنت بنائها ووفرت لها الموارد المادية بكافة أشكالها ، فسيظل كل ذلك بلا قيمة إذا لم يصاحبه الإداري الفعال الذي يتمكن من القيام بمجموعة من المجهودات الإدارية للتخطيط والتنظيم وتوجيه وتنسيق جهود الأفراد ومراقبة نشاطهم.

إن الإدارة في أي منظمة تمثل العقل الواعي الذي يسير كافة الأعضاء ويستفيد من الموارد المتاحة ، فالنجاح الذي نراه في بعض الدول ودرجة تقدمها ونموها إنما يحكمه أنماط إدارية ناجحة في تلك الدول ، وعكس ذلك ما نراه في بعض الدول المتخلفة أو الدول النامية من أنماط إدارية سيئة يسودها الفساد الإداري وسوء التخطيط وإهمال الرقابة والمتابعة.

وفي هذا الفصل سنتعرض بشكل موجز لأبعاد العملية الإدارية في المنظمات العامة ، حول واحد من أكثر الأنظمة الخاصة بالإدارة العامة وأشهرها وهو نظام "لوثر جوليك Luther Gulick والذي قام بتقديم مصطلح POSDCORB وهو عبارة عن الكلمة المركبة من الحروف للمصطلحات التالية :

انظر الشكل رقم (١/١) التخطيط Planning ، التنظيم Organzation ، تعيين وانتقاء الموظفين Staffing ، التوجيه Directing ، التنسيق Coordinating كتابة التقارير Reporting ، وضع الميزانية Budgeting.

الشكل رقم (١/١)
أبعاد العملية الإدارية في المنظمات العامة



وسنتناول الأبعاد الإدارية الخاصة بالتخطيط الإداري في المنظمات العامة في الموضوع الأول ، ونعرض في الموضوع الثاني للتنظيم الإداري في المنظمات العامة ، أما في الموضوع الثالث فنتعرض فيه لموضوع انتقاء وتعيين الموظفين ، وفي الموضوع الرابع نعرض لموضوع التوجيه والتنسيق والخاص بالقيادة ودورها الفعال في إدارة المنظمات العامة ، وأخيراً تعرض لموضوع الرقابة في المنظمات العامة من خلال عرضنا لموضوعي التقارير والميزانيات ، ولهذا نعرض في هذا الفصل الموضوعات التالية :

- **التخطيط الإداري في المنظمات العامة.**
- **التنظيم الإداري في المنظمات العامة.**
- **تعيين وانتقاء وتعيين الموارد البشرية في المنظمات العامة.**
- **التوجيه والتنسيق في المنظمات العامة.**
- **الرقابة على أعمال المنظمات العامة.**

أولاً: التخطيط في المنظمات العامة
Planning

يعد التخطيط في المنظمات والأجهزة الحكومية ضرورة ملحة بسبب اتساع دور الحكومة وتنوع المهام التي تضطلع بها وفق الدور الحديث للإدارة وبسبب التقدم التكنولوجي والتغير السريع في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعلى الرغم من أن الدول والحكومات المختلفة قد عرفت وطبقت صوراً متفاوتة من التخطيط عبر الزمن في تنفيذها لمهامها المختلفة إلا أن الصورة الحديثة للتخطيط قد ظهرت مع زيادة المخاطر واحتمالات الفشل مما جعل آثار الخطأ في اتخاذ القرارات أكثر خطورة وهو ما يتتبع قيام الإدارة بمحاولة تحقيق بعض الأمان من خلال التخطيط المنظم والتنبؤ بالمستقبل.

ورغم تعدد التعاريف التي يبدأ بها كتاب الإدارة محاولتهم لتحديد معنى التخطيط إلا أن هذه التعاريف تتضمن كلمة واحدة تعتبر بمثابة القاسم المشترك في كل ما يكتب عن هذا الموضوع وهذه الكلمة هي "المستقبل" فالتخطيط له معنى يكاد يجمع عليه الباحثون والممارسون في مجال الإدارة ، وهو أن التخطيط عمل ذهني يتعلق بإعداد ترتيبات لمواجهة الأحداث المستقبلية ولذا يطلق عليه البعض علم المستقبل ويتفق هذا مع المعنى الموجز للتخطيط والذي يشير إلى أنه تنبؤ بالمستقبل واستعداد لهذا المستقبل.

ويخلط البعض بين التخطيط الاقتصادي والتخطيط كأحد عناصر العملية الإدارية. بل أن عدداً لا بأس به من كتب الإدارة تحدثت عن التخطيط الاقتصادي في الأجزاء التي أفردتها للتخطيط. وهذا ما يدعو لضرورة التمييز بين كل من :

(١) **التخطيط الاقتصادي (التخطيط على المستوى القومي)** : الذي يمثل النشاط التخطيطي من أجل التنمية والاجتماعية.
(٢) **التخطيط الإداري (التخطيط على مستوى المنظمة)** : الذي يمثل النشاط المتعلق بالعمليات الإدارية والإعداد الإداري ، وكذلك تعبئة القدرات الابتكارية ، ويتم على مستوى المنظمة الحكومية الواحدة.

وسنحاول الإشارة إلى النوعين بالقدر الذي يخدم فقط متطلبات دراستنا في الإدارة العامة على النحو التالي :

التخطيط على مستوى الدولة (التخطيط القومي) :

ويمكن تناول هذا النوع من التخطيط من خلال الموضوعات التالية :

مفهوم التخطيط على مستوى الدولة :

يمكن تعريف التخطيط على مستوى الدولة بأنه "تحديد الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف أخذاً في الاعتبار الإمكانات والقيود التي تفرضها ظروف الدولة والمناخ العام السائد محلياً ودولياً.

أنواع التخطيط على مستوى الدولة :

ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى عدة أنواع وذلك تبعاً لاختلاف الأساس الذي يعتمد عليه ، أنظر الشكل رقم (٢/١) وذلك على النحو التالي :

أ- من حيث البعد المكاني :

وفقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى نوعين أساسيين : **الأول** ويسمى بالتخطيط القومي ، **والثاني** يسمى بالتخطيط الإقليمي... وفقاً للتخطيط القومي فإن الخطة الاقتصادية تشمل الدولة ككل (أو تنظيمها الإداري

ككل) أو جميع الأقاليم والمناطق والمدن والقرى المكونـــة للدولـــة بمحافظتهـــا المختلفة ، أما التخطيط الاقليمي فهو يتعلق بإقليم من أقـــاليم الدولـــة أو منطقـــة جغرافية معينة أو مدن معينة.

ب- من حيث نطاق التخطيط :

وفقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى :

١- **تخطيط اقتصادي شامل** : وفي هذه الحالـــة تـــشمل الخطـــة جميـــع الأنـــشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية ويهدف هذا النوع من التخطيط إلى الـــتحكم فـــي توجيه النشاط الاقتصادي في الدولة ، يقصد تحقيق مستوى أفضل للمواطنين.

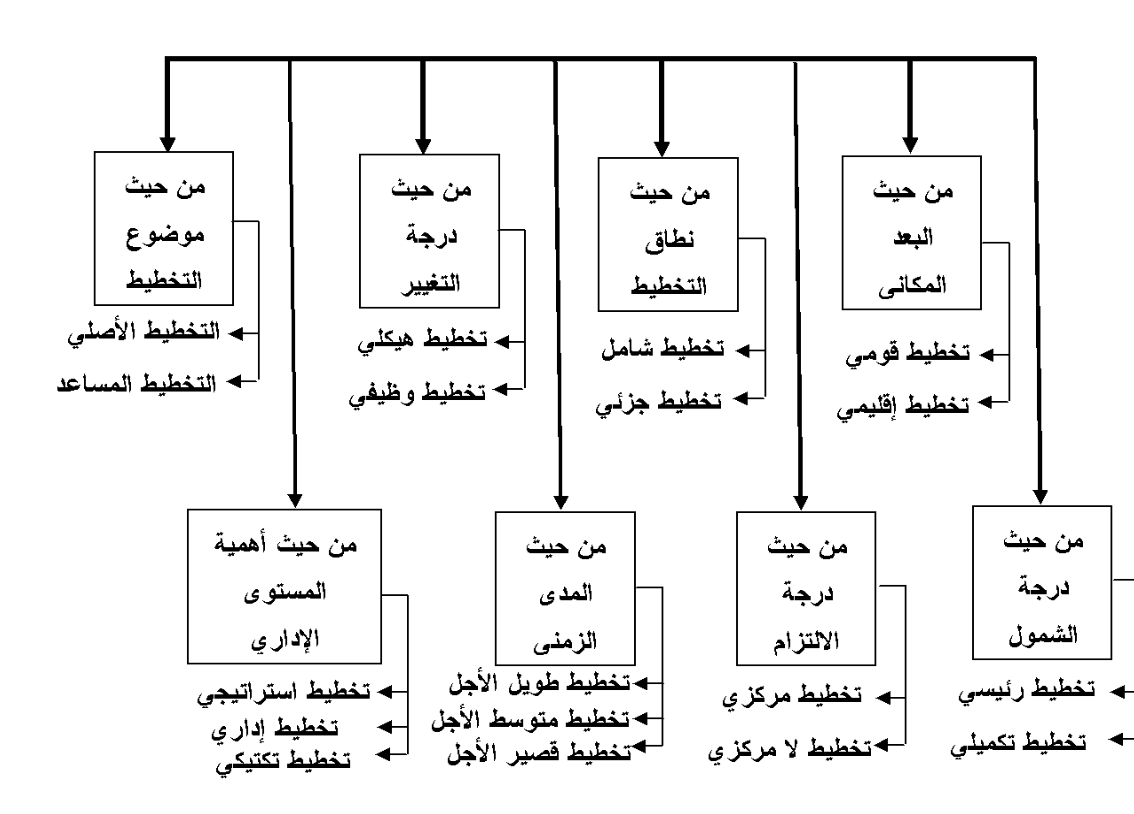
٢- **التخطيط الجزئي** : ويقصد به التخطيط لفرع من فروع النشاط الاقتصادي ، كالنشاط الزراعي أو النشاط التعليمي على سبيل المثال.

ج- من حيث درجة التغيير :

وفقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى قسمين :

١- **التخطيط الهيكلي** : وهو التخطيط الذي يهدف إلى تغيير الفلسفة الاقتـــصادية والاجتماعية وتغيير الهيكل الاقتصادي للمجتمع ، مثل القـــرارات الخاصـــة بالخصخصة أو بالتأميم والانفتاح.. وغيرها.

الشكل رقم (٦/٢)
أنواع التخطيط القومي



٢- **التخطيط الوظيفي** : وهو التخطيط الذي يتم ضمن الهيكل الاقتصادي القـــائم دون تغييرات جذرية.

د- من حيث موضوع التخطيط :

وفقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى :

١- **التخطيط الأصلي** : ويتناول القطاعات الاقتصادية التي تقوم بإنتاج الـــسلع والخدمات كالزراعة أو الصناعة أو الخدمات أو القطاع السياحي.

٢- **التخطيط المساعد** : ويتعلق بالتخطيط للمتغيرات الاقتـــصادية كالأســـعار والأجور والادخار وغيرها داخل قطاع معين من القطاعات.

(هــ) من حيث درجة الشمول :

وفقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى :

١- **التخطيط الرئيسي** : وهو التخطيط الشامل التي يحتوى على المـــشروعات التي يمكن تنفيذها لتوافر الموارد المالية والبشرية بشكل متكامل.

٢- **التخطيط التكميلي** : وهو الجزء الثاني من خطة الدولة الشاملة والذي يحتوى على المشروعات التي يتم تنفيذها في حالة توافر الموارد المالية والماديـــة والبشرية.

و- من حيث درجة الالتزام بتنفيذ الخطة :

وفقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى الأنواع التالية :

١- **التخطيط المركزي** : ويشمل القطاعات المختلفة ويوضـــع بـــدون مـــشاركة الأجهزة الدنيا في وضعه ويقتصر دور هذه الأجهزة على التنفيذ.

٢- **التخطيط اللامركزي** : وفيه تشارك الأجهزة في المستويات الدنيا والفرعيـــة في ضوء الخطة المركزية التي سبق وضعها.

(ز) من حيث المدى الزمني:

وينقسم التخطيط على مستوى الدولة من حيث المدى الزمني إلى ثلاثة أنواع هي :

١- **التخطيط طويل الأجل** : ويغطي فترة طويلة تصل عادة إلى خمس سنوات فأكثر.
٢- **التخطيط متوسط الأجل** : وتنبثق الخطط متوسطة لأجل من الخطط طويلة الأجل وعادة تغطي فترة زمنية بين سنتين إلى خمس سنوات تقريباً.
٣- **التخطيط قصير الأجل** : ويغطي فترة زمنية عادة ما تكون سنة فأقل.

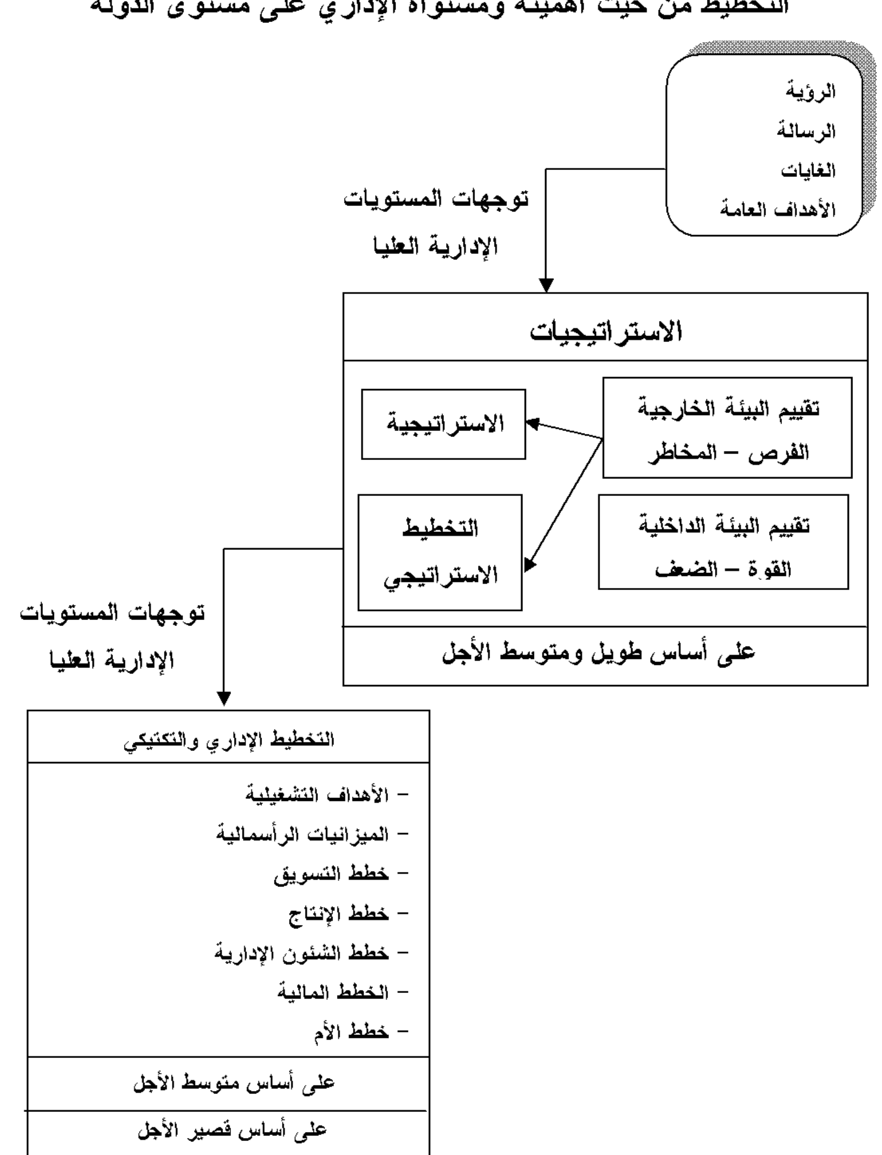
(ح) من حيث أهمية الخطة والمستوى الإداري :

وفقاً لهذا المعيار ينقسم التخطيط على مستوى الدولة إلى الأقسام الآتية انظر الشكل رقم (٣/١).

١- **التخطيط الاستراتيجي** : وتقوم به المستويات الإدارية العليا على أساس فلسفة معينة ويعتبر من اختصاص رئاسة الدولة وأجهزتها المعاونة.
٢- **التخطيط الإداري والتشغيلي** : وتقوم به المستويات الإدارية الوسطي لتحديد وسائل تنفيذ التخطيط الاستراتيجي ، ويعتبر من اختصاص الحكومة بوزارتها وهيئاتها المختلفة.
٣- **التخطيط التكتيكي** : وتقوم به المستويات الإدارية الدنيا لوضع التفصيلات للتخطيط في المرحلة السابقة موضع التنفيذ. ويعتبر من اختصاص مديرو العموم أو رؤساء الوحدات التنفيذية المختلفة.

الشكل رقم (٣/١)

التخطيط من حيث أهميته ومستواه الإداري على مستوى الدولة



عناصر التخطيط على المستوى القومي :

هناك عدة مصطلحات مصاحبة لعملية التخطيط على المستوى القومي مثل الرسالة والغايات والأهداف والاستراتيجيات والبرامج والإجراءات... الخ. وبالرغم من اختلاف الكتاب حول تفسير بعضاً منها وتحديد علاقته بالمفاهيم الأخرى ، فإنه يمكن توضيحها ببساطة ، فهناك رسالة تسعى إليها الدولة وتحدد لها استراتيجية معينة أو موقف تريد أن تكون عليه خلال فترة معينة ، مثلاً أن تكون في عداد الدولة المتقدمة خلال عشرة سنوات. وتحدد الأهداف طويلة الأجل وقصيرة الأجل التي تسعى الدولة إلى تحقيقها على ضوء الرسالة من وجودها والاستراتيجية الموضوعة.

وفيما يلي توضيح لأهم هذه المصطلحات :

أ- رسالة الدولة والمنظمات الحكومية وغاياتها وأهدافها :

١- **الرسالة Mission** : وتشير إلى ما وجدت المنظمة من أجل القيام به وهي تتميز بالعمومية وتسهم في الإجابة على تساؤل جوهري هو لماذا وجدت الدولة ؟ أو لماذا وجدت المنظمة ؟. فالدولة رسالتها سامية تبني على ضوء تاريخها وحضارتها والعوامل والمتغيرات المؤثرة على مستقبلها البعيد ، وتتمثل في تقديم الرعاية والحماية لمواطنيها والحفاظ عليهم وتحري العدالة والمساواة في معاملتهم وخدمتهم وتقديم التسهيلات والتيسيرات أمامهم لأداء نشاطهم وممارسة مهام حياتهم على أفضل وجه.

٢- **الغايات Goals** : وتمثل النتائج النهائية المنشود تحقيقها على المدى البعيد وهي ترتبط جذرياً بالاستراتيجيات والخطط طويلة الأجل ، ومن ثم فهي ترسم للأنشطة الحكومية الخطوط العريضة التي يجب أن تلتزم بها فالخطط الخمسية والعشرية لها غايات وأغراض عامة تنقسم بعد ذلك إلى أهداف محددة على مستوى متوسط وقصير الأجل.

٣- **الأهداف Objectives** : تمثل الأهداف النهايات التي يجب الوصول إليهـــا لتحقيق غايات المنظمة. ولذلك فالأهداف عبارة عن تحديد دقيق وتفـــصيلي للرسالة التي تسعى إليها المنظمة. فإذا كانت رسالة التنظيم تقديم خـــدمات ورعاية المواطنين بشكل يتميز عماً تمارسه المنظمات المماثلة. فقـــد تحـــدد الأهداف على أساس ، مضاعفة متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي مثلاً.

ويتضح مما سبق أن أهداف الخطة هي النتائج الاقتصادية أو اجتماعية المحـــددة التي تعمل الدولة على الوصول إليها من خلال البرامج والمشروعات التي تتـــضمنها الخطة السنوية. ويتم تحديد الغايات القومية وأهداف المنظمات الحكومية فـــي ضـــوء فلسفة ورسالة النظام. تترجم هذه الغايات والأهداف فـــي شـــكل خطـــط خمـــسية أو عشرية حسب مدة الخطة. وتكون الأهداف العامة للدولة محددة في الدســـتور أو فـــي برنامج الحزب السياسي الحاكم أو في برنامج رئيس الدولة أو الوزارة.

ب- السياسات :

السياسة عبارة عن مبادئ وإرشادات وتوجيهات عامة لاتخـــاذ القـــرارات وتتباين السياسات من حيث تدرجها ، فهناك سياسات عامة للدولـــة وسياســـات للوزارة وسياسات للمديرية أو المصلحة... إلخ ، وتتنـــوع الـــسياسات ، فمنهـــا السياسات المالية للحصول على الأموال واستخدامها ، وسياسات الموارد البشرية وتتعلق بإحداث التوازن بين الطلب والعرض على القـــوى العاملـــة ، تـــشغيلها ومكافآتها وسياسات للتعليم ، وما إلى ذلك.

وعادة ما لا يجرى العمل بالسياسات العامة للدولة إلا بعد اســـتفتاء شـــعبي نظراً لأنها تعتبر منهاجاً للمستقبل وتؤثر على حياة المجتمـــع ككـــل ، وبعـــض السياسات تتعلق بقرارات عادية أو إطار عام. ومن أمثلة السياسات الأولى تلـــك المتعلقة بالأمن والدفاع ، فهي سياسات تستمد خطورتها وأهميتها مـــن خطـــورة القرارات التي تتخذ في إطارها. على العكس هناك السياسات المتعلقة بالترقيـــة والنقل للموظفين الحكوميين وهي أقل خطورة من الأولى.

ج- الإجراءات :

الإجراءات هي الخطوات التفصيلية للأداء والتي يجب الالتــزام بهــا عنــد التنفيذ وهي توضع على ضوء السياسات ، ففي مجال الجــوازات قــد تكــون السياسة سرعة استخراج جوازات السفر الجديدة وذلك في حدود يومين من تاريخ تقديم الطلب ، وتوضع الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة مثل استلام الطلب والمستندات المرفقة ، التأكد من اكتمالها وعدم نقص مستند ، تسجيل الطلــب ، إعطاء رقم للطالب وتحديد تاريخ التسليم... إلخ ، إلى أن يتم اســتخراج جــواز السفر في خلال المدة المحددة.

د- البرامج :

يغطي البرنامج مجموعة من الأنشطة. ويحدد البرنامج ثلاثة أبعاد وهي :

١) الخطوات الرئيسية لتحقيق الأهداف.
٢) الجهات المسئولة عن كل خطوة.
٣) التوقيت الزمني لأداء كل خطوة واكتمال الخطوات.

والبرامج قد تكون ضخمة وتشمل أنشطة هائلة ، وقد تكون بسيطة تتعلــق بمجموعة من الأنشطة المحدودة. ومن أمثلة ذلك برامج تنمية القادة الإداريين في مصر وهي برامج تدريبية تشمل العاملين في مستويات الإدارة العليا ، ونظــراً لأنها تغطي مجالات متعددة وتحتاج لوقت طويل لتنفيذها فهي برامج ضــخمة. وقد يكون البرنامج محدود نسبياً مثل برنامج اســتكمال الإصــلاحات اللازمــة بالمدارس بإحدى المحافظات.

وقد يشتمل البرنامج على عدة مشروعات. ومن أمثلــة هــذه المــشروعات مشروع إدخال المياه العذبة لقرية معينة ، مشروع إدارة قرية ،... إلخ. وعلــى هذا الأساس يمكن النظر إلى المشروع على أنه جزء محدد من خطة أو برنامج، ويتعلق بعمل معين أو مجموعة محدودة من أوجه محدودة من النشاط.

هـــ- القواعد :

القاعدة عبارة عن عمل محدد يتخذ أولاً في موقف معين ، وبالتالي فالقاعدة لا تمثل إرشاد أو توجيه في عملية التفكير لاتخاذ القرارات ، بل تحل محل هــذا التفكير. فحينما يحدث موقف معين فالقاعدة تحدد العمــل الواجــب إتباعــه أو التصرف الواجب اتخاذه. وحرية الفرد تتمثل في تطبيق أو عدم تطبيق القاعــدة حسب الموقف ، أي التأكد من أن الموقف حدث بالفعل لتطبيق القاعــدة ، مــع مراعاة المرونة في تطبيق القواعد بطبيعة الحال ، فمثلاً إذا تحــددت مواعيــد انصراف الموظفين الساعة الثانية بعض الظهر في إحدى المصالح الحكومية فقد يسمح رئيس المصلحة بانصرافهم قبل ذلك إذا حدثت ظروف معينة استثنائية.

و- الميزانيات التقديرية :

الميزانيات التقديرية عبارة عن قوائم مالية تحدد المــوارد اللازمــة للقيــام بالأنشطة اللازمة ، والميزانيات التقديرية عبارة عن عملية تخطيطية ورقابية فمن ناحية يتم تحديد الموارد المالية وتخصيصها على ضوء الأهداف الموضــوعة ، ومن ناحية أخرى تستخدم كوسيلة لمراقبة الإنفاق (أو الإيرادات والمصروفات).

المعوقات التي تواجه التخطيط على مستوى الدولة :

هناك بعض المشاكل والمعوقات التي تواجه أعمال التخطيط مما يتعذر فيــه تنفيذ الخطة ، وتعوق بالتالي تحقيق الأهداف بالنسبة للأعمال الحكومية ومن أهم هذه المعوقات :

١- صعوبة توفير البيانات اللازمة للتخطيط.
٢- ارتفاع تكاليف التخطيط سواء الخاصة بجمع البيانات أو تحليلها أو التنبؤ.
٣- عدم انسجام الخطط الفرعية مع بعضها البعض أو مع الخطة الرئيسية.
٤- محاولة التبرير المستمر لخطأ ما دون القيام بتعــديل الخطــة لمواجهــة الأخطاء التي تحدث أولاً بأول.

٥- عدم الاهتمام برد فعل جماهير المنظمة من أفراد عاملين بها ومستهلكين، ومستثمرين ، ومساهمين وغيرهم نحو الخطة الموضوعية.
٦- صعوبة التنبؤ الدقيق حتى لو توافرت البيانات والمعلومات حيث أن هناك أمور لا يستطيع المخطط أخذها في الحسبان مثل الحروب والفيضانات... إلخ.
٧- تعقد نظم الاتصال بين وزارة التخطيط وبين أجهزة وحدات الإدارة العامة المختلفة والمتعددة المستويات.
٨- عدم توافر المرونة الكافية لدى الإدارة في المنظمة نتيجة الجمود في بعض القوانين واللوائح ، السياسات والإجراءات.
٩- تأثر بعض الأجهزة في المنظمات الحكومية ببعض الاتجاهات السيئة للبيروقراطية.
١٠- الهجرة وتسرب الأيدي العاملة مما يمثل مشكلة خطيرة في تنفيذ الكثير من الخطط.
١١- صعوبة المتابعة المركزية للخطة في جانب وزارة التخطيط حيث لا يتوفر للوزارة ذاتها الإمكانيات البشرية أو المادية المساعدة على أداء وظيفة المتابعة بدقة.
١٢- عدم توافر الوقت اللازم للدراسة والتحليل وتحديد الأولويات والتحقق من الجدوى الاقتصادية والسلامة الفنية للمشروعات التي تقترحها الجهات المختلفة.
١٣- تدخل القيادات السياسية وأجهزتها في عملية التخطيط نظراً لارتباط الإدارة العامة بالسياسة وقد يفرض هذا التدخل اتجاهات تخرج بالخطة عن الكفاءة المرغوبة.

التخطيط على مستوى المنظمة العامة الواحدة :

ويقصد به التخطيط الذي يتم على مستوى المنظمة العامة الواحدة. ومع أن التخطيط على مستوى المنظمة العامة يتأثر كثيراً بالتخطيط على مستوى الدولة ، إلا أن للتخطيط على مستوى المنظمة العامة نماذجه وقضاياه الخاصة به. ونعرض لأبرز الموضوعات التي تتعلق بالتخطيط على مستوى المنظمة الواحدة فيما يلي :

العلاقة بين التخطيط على مستوى الدولة والتخطيط على مستوى المنظمة العامة :

يتأثر التخطيط على مستوى المنظمة الحكومية الواحدة ، بالتخطيط على مستوى على مستوى الدولة من نواح عديدة ، لعل أبرزها ما يلي :

١- الشمول في التخطيط على مستوى الدولة يحدد الأهمية النسبية للتخطيط على مستوى المنظمة الواحدة... فعندما تكون الخطة شاملة لكل قطاعات النشاط في الاقتصاد يكون من الضروري أن يحدد لكل منظمة نصيبها في الخطة العامة ، أي خطتها الجزئية المنبثقة عن الخطة العامة. وفي هذه الحالة لا تقتصر مسئولية المنظمة عن الخطة على ما تقوم به من أنشطة ، وإنما يكون مطلوباً منها أن تؤثر على القطاع الذي تعمل به. فنشاط المنظمات العامة يتمثل في التأثير على مختلف قطاعات النشاط في المجتمع، أما حيث يغيب التخطيط الشامل ، فإن درجة شمول التخطيط لكافة أنشطة عمليات منظمات الجهاز الإداري تكون أقل.

٢- الإلزام ودرجة التفصيل في خطة الدولة يقلل من حرية المنظمة العامة في الخروج عن الأهداف والسياسات التي تضمنها الخطة بدرجة كبيرة. فالخطة الملزمة تتضمن درجة عالية من التفصيل ، وهذه الخطط الجزئية لا يكون للمنظمة الواحدة أن تحيد عما تتضمنه من أهداف وبرامج إلا في حدود ضيقة جداً ، والعكس صحيح.

٣- المركزية في التخطيط على مستوى الدولة تقلل من درجة مشاركة المنظمات العامة في وضع الخطة وصياغتها ويتمثل دور المنظمة الأساسي في هذه الحالة في تنفيذ ما تتضمنه الخطة من برامج وسياسات ، أما حيث يكون طابع الخطة لا مركزياً ، فإن كل منظمة من منظمات الجهاز الحكومي تلعب دوراً هاماً في صياغة أهداف وسياسات وبرامج الخطة المتعلقة بنشاط المنظمة ، فضلاً عن مشاركتها في صياغة الخطة العامة.

٤- المدى الزمني الذي تغطيه خطة الدولة يــنعكس علـــى الخطــط الجزئيــة للمنظمات العامة ، لابد وأن تغطي المدى الزمني الذي تعد له الخطة العامة، فإذا كانت خطة الدولة طويلة أو متوسطة الأجل ، فلابد أن تغطـــي خطـــة المنظمات العامة نفس المدى الزمني.

دور الجهاز الإداري في التخطيط :

إذا رأت وزارة السياحة مثلاً إنشاء مدينة سياحية في موقع معـــين لجـــذب السائحين من جميع أنحاء العالم ، وتوفير الخدمة لهم وتهيئة الجو الملائم لراحتهم ورأت تحقيق هذا المشروع في مدى ثلاث سنوات ، ووضع أمـــام المخططـــين بالوزارة كافة البيانات التي تلزم لوضع الخطة المناسبة لتحقيق هذا الهدف ، فما هو دور الجهاز الإداري في العملية التخطيطية ؟

للإجابة على هذا التساؤل لابد من التعرف علـــى مراحـــل إعـــداد الخطـــة القومية. ويمكن القول أن عملية التخطيط القومي تمر بعدة مراحل يمكن إيجازها كما يلي :

١- دراسة كافة الظروف والعوامل المحيطة ، وجمع وتحليل المعلومات المختلفة عن الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة بغرض التنبـــؤ بالوضـــع الاقتصادي والاجتماعي للدولة مستقبلاً.

٢- دراسة وتحليل الموارد البشرية والمادية المتاحة والمشكلات المصاحبة لكل منها.

٣- إجراء التوقعات والقيام بالعمليات الفنية المختلفة وصياغة الخطة. وتقوم بهذا الدور وزارة التخطيط والهيئات الفنية المرتبطة بها.

٤- عرض الموقف الخاص بالوضع المتوقع للظروف الاقتصادية والاجتماعيـــة والموارد المتاحة على القيادة السياسية ، حيث يتم تحديد الأهـــداف العامـــة للخطة القومية على ضوء دراسات وزارة التخطيط والأجهزة المعاونة لها.

٥- تبلغ الأهداف العامة المقترحـــة إلـــى الـــوزارات والهيئـــات والمؤســـسات والشركات العامة ويطلب من كل منها إبداء مقترحاتها. وتقـــوم الـــوزارات

والهيئات بدورها من خلا الجهاز المختص بأعمال التخطيط فيهـا بإصـدار تعليماته إلى مختلف الفروع أو المصالح التي تتبعها ليقوم كل منها بإعـداد الخطة الفرعية الخاصة به وفقاً للنظام المطلوب وخلال فترة زمنية محددة ثم يتم تصعيد المقترحات والآراء من القاعدة إلى القمة.

٦- ترسل كل وزارة وجهاز مركزي ووحـدة إقليميـة إلـى وزارة التخطـيط مشروعات خططها التي تحقق الأهداف المحددة لكل قطاع ونـشاطه فـي ضوء الإطار العام للخطة مرتبـة وفقـاً للأولويـات وفـي حـدود حجـم الاستثمارات المخصصة لكل منها.

٧- تقوم وزارة التخطيط بدراسة الخطط المقترحة وتعديل ومراجعة الدراسـات المقدمة من جهات التنفيذ ويتم اختيار المشروعات التي ثبت صلاحيتها مـن الناحية الاقتصادية لإدراجها بالخطة على أن يراعي في إدراجهـا التناسـق والتكامل بينها بما يحقق أهداف الخطة. وعلى ضوء الخطوة السابقة تقـوم وزارة التخطيط بإعداد إطار تفصيلي للخطة القومية.

٨- يقوم رئيس الوزراء ومعاونيه من الوزراء بعرض الخطة في شكلها النهائي على مجلس الشعب الذي يقوم بإقرارها وبعد اعتمادها من رئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية تصبح واجبة التنفيذ حيث تبلغ إلى المستويات المختلفة لتقوم الأجهزة التنفيذية بواجبها في التنفيذ.

٩- تقوم وزارة التخطيط بعمليات المتابعة الشاملة لتنفيذ الخطة القومية.

ثانياً: التنظيم الإداري في المنظمات العامة Organization

يقصد بالتنظيم الإداري عملية تنسيق الجهود البشرية في أي منظمة حتى تتمكن من تحقيق أهدافها بأقل تكاليف ومجهود ووقت ، وبأقصى كفاءة إنتاجية ممكنة. وبهذا المعنى لا يعتبر التنظيم هدفاً بل وسيلة لتحقيق هدف معين.

وتزداد أهمية التنظيم بازدياد المشاكل الإدارية وتعقدها ، وبكبر حجم المنظمة وضخامة عدد العاملين فيها ، وبتنوع أنشطتها. وحيث أن لكل منظمة ظروفها الخاصة ، بجانب وجود مبادئ علمية تحدد الأسس السليمة للتنظيم ، لذلك فإن عملية التنظيم تعتمد أساساً على كفاءة المنظم وفعاليته. ولابد من دراسة التنظيم من فترة لأخرى للوقوف على ما فيه من عيوب حتى يمكن تعديله بما يتفق والظروف الموجودة.

وإذا كان التنظيم جيداً فسرعان ما يقتنع العاملون بصلاحيته ويتكيفون مع أوضاعه. أما إذا كان غير جيد فيجب تعديله حتى يتكيف مع مقدرة وكفاءة العاملين فيه. وفي كل الحالات يجب أن يكون مرناً بحيث يتكيف مع أي تغيير يحدث في الظروف التي تعمل فيها المنظمة سواء كانت ظروف داخلية أو ظروف خارجية ، ومن أهم أهداف التنظيم الناجح ما يلي :

تقسيم العمل ، وذلك بإسناد عمل معين لكل فرد حتى يحصر ويركز اهتمامه في أدائه دون غيره. وبذلك تتضح معالم السلطة والمسئولية المتاحة لكل وظيفة.

١- وضع أسس نمطية لأداء كل عمل ، مما يعفي العاملون من عبء تحديد هذه الإجراءات في كل مرة يزاولون فيها النشاط.

٢- تهيئة الأسلوب الذي يتم به اتخاذ القرارات من قمة التنظيم إلى أسفله ، واستقبال التقارير والمقترحات والشكاوى من أسفله إلى أعلاه.

٣- تحديد أنواع الاتصالات الرسمية بين مختلف أجزاء المنظمة ، مما يـــسهل عملية تبادل المعلومات لاتخاذ القرار المناسب.

٤- بيان العلاقة التنظيمية السائدة بين المستويات الإدارية المختلفة ونطاق الإشـــراف السائد في كل مستوى ، وإظهار المستويات الأعلـــى التـــي يمكـــن للأفـــراد أن يؤهلوا لشغلها مما يدفعهم إلى بذل أقصى الجهد واكتساب المهارة.

مبادئ التنظيم الفعال في المنظمات العامة :

هناك العديد من المبادئ التي تميز التنظيم الفعال في المنظمـــات العامـــة ، يمكن تناول أهمها على النحو التالي :

١- **السلطة والمسئولية** : يمكن تعريف السلطة بأنها حق التصرف في نطـــاق المنظمة وباسمها ، وحق إصدار التعليمات واتخـــاذ القـــرارات. ولابـــد أن تتساوى السلطات المعطاة للقيادات مع المسئوليات والواجبات المطلوبة منها. ولهذه القيادات حق تفويض كل أو جزء من هذه السلطة إلـــى مرؤوســـيهم الذين يعملون معهم بالمنظمة ، ولكن في كل الحالات تعتبر هـــذه القيـــادات مسئولة عن نتائج هذا التفويض. بمعنى أن التفويض لا يلغي ما عليها مـــن مسئوليات نتيجة لما أعطى لها من سلطات. ولعل هذا هو السبب المباشر في تردد بعض القيادات الإدارية من تفويض مالهم من سلطات لغيرهم ، ماداموا هم في النهاية مسئولون عن تصرفات من فرضوا لهم السلطة بصفة مستمرة حتى لا ينحرف أحداً منهم عامداً أو مهملاً ويـــستخدمها فـــي أغـــراض أو بأسلوب ليست من المصلحة العامة. وطبيعي يجب أن يكون التفويض لمـــن يستطيع استخدام السلطة بالكفاءة المطلوبة ، وهذا يعني أن يكون لديه ثقـــة نظرية وخبرة عملية في المستوى المطلوب.

وتتدرج السلطة هبوطاً من القمة إلى القاعدة ومقابل ذلك تتدرج المــسئولية صعوداً من القاعدة إلى القمة ، وهذا ما يقصد بالسلم الإداري. فهو يوضح بدقــة سلطات كل رئيس في إصدار أوامره إلى مرؤوسيه ، وواجباته في تنفيذ الأوامر التي تصدر له من رؤسائه ، وذلك بصرف النظر عن وجهة نظــرهم ورأيهــم الشخصي في مدى سلامة هذه الأوامر.

ومن مزايا تفويض السلطة رفع معنويات الأفراد وزيادة شعورهم بالثقة في نفوسهم. لذلك فإن من أهم المبادئ الحديثة في الإدارة التوسع في تفويض السلطة على شرط أن تحدد مسئوليات من تفويض إليهم السلطة بدقة كبيرة ، وأن يكون هناك وسائل فعالة لمراقبة تصرفاتهم بما يضمن عدم انحرافهم في استخدامها بما لا يعود على الصالح العام ، فالملاحظ أن هناك ميلاً طبيعياً لدى بعض الأفــراد في توسيع سلطاتهم واختصاصاتهم على حساب الآخرين لإقناع أنفسهم وغيرهم بأهميتهم في المنظمة. وعلى النقيض من ذلك ، هناك ميل طبيعي لــدى بعــض الأفراد في تضييق سلطاتهم ونطاق اختصاصاتهم تهرباً من المسئولية. وفي كل من الحالتين لا يقوم الفرد بعمله على أكمل وجه.

وفي جمهورية مصر العربية عمل المشرع بقاعدة التفويض الجزئي ولــيس الكلي للسلطة. وفي كل الحالات يجب على المفوض أن يمتنــع عــن ممارســة السلطة التي فوضها لبعض مرؤوسيه مادام التفويض قائماً ، ولكن له أن يعقــب على القرارات التي تصدر عنهم إذا استخدموا السلطة بشكل خاطئ. فإذا أراد أن يمارسها من جديد وجب عليه أولاً إلغاء قرار التفويض كلياً أو جزئياً.

وتنص القوانين في جمهورية مصر العربية أن من حق رئيس الجمهورية أن يفوض بعض سلطاته – التي خولها القانون له – إلى نوابه أو رئــيس مجلــس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم. وطبيعــي إذا كــان مــن حقــه التفويض ، فمن حقه أيضاً عدم التفويض. كما نــص أن لــرئيس الــوزراء أن

يفوض بعض سلطاته إلى نوابه ووزرائه ونوابهم ، وأن للوزراء حق تفـويض بعض سلطاتهم إلى وكلاء وزارتهم ، ومن حق وكلاء الوزارات تفويض بعـض سلطاتهم إلى مديري المصالح ، ومن حق مديري المـصالح تفـويض بعـض سلطاتهم إلى مديري الإدارات ، ومن حق هؤلاء تفويض بعض سـلطاتهم إلـى رؤساء الأقسام التابعة لإداراتهم ، وهكذا.

٢- **نطاق الإشراف** : بما أن قدرة الفرد على الإشراف محدودة ، وأنـه إذا وزع وقته ومجهوده على أعمال عديدة فإن كفاءته تأخذ في الانخفـاض ، لـذلك يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند تجميع الوظائف في مجموعـات (إدارات ، أقسام...) أن هناك نطاق لعدد المرؤوسين الذين يمكن للـرئيس الواحـد أن يشرف عليهم بالكفاءة المطلوبة.

وطبيعي أن الوظائف بالمستويات العليا للتنظيم لها مسئوليات كبيرة لها طابع الابتكار والتفكير الاستراتيجي ، ولـذا تتطلـب إشـراف أدق مـن الوظـائف بالمستويات التالية بالتنظيم. فكلما كانت مسئوليات وواجبات الوظائف محددة ، أو لها طابع تخصصي أو روتيني ، كلما تطلبت دقة أقل في الإشراف. لذلك يكـون نطاق الإشراف في قمة التنظيم صغيراً يتراوح بين ٤ و ٨ أفراد ، وفي قاعـدة التنظيم كبيراً حيث يصل إلى ٢٠ فرداً.

٣- **وحدة القيادة** : ويقصد بوحدة القيادة حصر سلطة الأوامر وإصدار القرارات في أي مستوى إداري بالمنظمة في جهة واحدة ، سواء كانت هذه الجهة فرد أو مجلس ، بحيث لا يتلقى المرؤوس التعليمات إلا من مصدر واحد ، إلا إذا كان العمل يتطلب إشراف من عدة نواحي كالناحية الفنية والناحية الإداريـة وغيرها. والثابت أن تعدد مصادر إصدار التعليمات إلى المرؤوس يؤدي إلى اختلاط الأمر عليه وارتباكه بسبب تضاربها أو تعارضها ، مما يؤدي إلـى بطء في الإجراءات وتعقد في العمل وانخفاض في الكفاءة الإنتاجية.

٤- **التنسيق** : المقصود بالتنسيق تنظيم علاقة كل وحدة إدارية مـع الوحـدات الأخرى ، بحيث تساهم كل منها بأسلوب مباشر أو غير مباشر في تحقيـق الهدف الكلي للمنظمة. وهذا يتطلب تحديد الأهداف الكلية للمنظمة كوحـدة ، وتحديد الأهداف الجزئية لكل وحدة من وحداته ، وعلاقـة هـذه الأهـداف الجزئية بالهدف الكلي. وإذا استند التنسيق إلى المبادئ العلمية وإلى دراسـة وافية للهيكل التنظيمي للمنظمة والهيكل التنظيمي لكل وحدة من وحداتـه ، فإن ذلك يؤدي إلى ارتفاع الكفاءة الإنتاجية للمنظمة في مجموعها.

وعادة يقوم بعملية التنسيق أفراد الإدارة العليا ، فهي مـن أهـم واجبـاتهم ومسئولياتهم. وعموماً يتوقف نجاح التنسيق على عوامل أهمها ما يأتي :

أ- مدى سلامة ما يصدره الرئيس الإداري من قرارات في هذا الشأن.

ب-مدى ما يبذله رؤساء الوحدات من تعاون.

ج-مدى ما تقدمه الأجهزة الاستشارية من اقتراحات بشأن وسـائل إحكـام عملية التنسيق.

وفي الجهاز الإداري للدولة يهدف التنسيق إلى التوفيق بين أهداف وحداته ، وبين رغبة كل وحدة في الحصول على أكبر قدر ممكن مـن الاسـتقلال فـي مختلف المجالات ، وبين الحاجة إلى وجود تعاون وتكامل بينهما بغرض تحقيق الصالح العام للجهاز الإداري كوحدة متكاملة.

٥- **إعداد الهيكل التنظيمي والخريطة التنظيمية** : إن ناتج العمليـة التنظيميـة هـو إنشاء الهيكل التنظيمي ، وبما أن عملية التنظيم هي عمليـة مـستمرة مادامـت المنظمة قائمة ، فإن أي تعديل فيها يؤدي إلى تعديل مماثل في الهيكـل التنظيمـي للمنظمة ، حتى يتمشى مع حقيقة الأوضاع حسب ما يجرى فيها من تطورات.

فيبين الهيكل التنظيمي توزيع الـــسلطات والمـــسئوليات علـــى الوظـــائف بالمستويات الإدارية المختلفة ، كما يبـــين وســـائل الاتـــصال الرســـمي بينهـــا ومستويات الإشراف عليها. ويتطلب الأمر لإعداد هيكل تنظيمي القيـــام بعمليـــة تجميع وتتكون عملية التجميع من الخطوات الآتية :

أ- تحديد الأهداف الرئيسية للمنظمة.

ب-تحديد الأنشطة الرئيسية والثانوية اللازم القيام بها لتحقيق هذه الأهداف.

ج- تقسيم هذه الأنشطة إلى أعمال أو وظائف.

د- تحديد المستويات والواجبات الخاصة بكل وظيفة منها ، بحيث تتناسب مـــع مقدرة الفرد الواحد.

ه- توصيف هذه الوظائف وتوضيح مسئولياتها وواجباتها ونظم العمـــل فيهـــا وإجراءاته ، والصفات اللازم توافرها فيمن يصلح لشغلها ومزاولة أعبائها.

و- تحديد المستوى الإداري لكل وظيفة منها.

ز- تجميع هذه الوظائف في أقسام ، وتجميع الأقـــسام فـــي إدارات ، وتجميـــع الإدارات في مصالح ، وتجميع المصالح في وزارات وبما أن الأنشطة التي تقوم بها المنظمة الواحدة تضم تخصصات متعددة ، لذلك يجـــب تجميعهـــا بأسلوب يحقق مزايا التخصص. وفي كل الحالات يجب أن يتخذ الأســـلوب الرشيد في عملية التجميع بحيث يؤدي إلى ارتفاع الكفاية الإنتاجية للمنظمـــة كوحدة متكاملة. ويتم التجميع بأحد أو بعض الأسس الآتية :

- تجميع الوظائف التي لها مسئوليات وواجبات متماثلة في مجموعة واحدة.
- تجميع الوظائف التي تخدم منطقة جغرافية واحدة في مجموعة واحدة.
- تجميع الوظائف التي تخدم جمهور معين في مجموعة واحدة.
- تجميع الوظائف التي لها طبيعة واحدة في مجموعة واحدة.
- تحديد العلاقة الوظيفية بين الوظائف داخل القسم ، وبين الأقسام داخل الإدارة ، وبين الإدارات داخل المصلحة ، وبين المصالح داخل الوزارة.

إن الجهاز الإداري في الدولة الحديثة هو جهاز منظمات ، بمعنى أنه يتكون من عدد كبير ومتنوع من المنظمات ، بعضها يمـارس الوظـائف الحكوميـة التقليدية والبعض الآخر يمارس وظائف اقتصادية.

٦- **الكياسة في التعامل مع التنظيمات غير الرسمية** : تمثل التنظيمات الرسمية العلاقة الرسمية بين شاغلي الوظائف فحسب مكانها في الخرائط التنظيمية.

ولكن شاغلي هذه الوظائف هم أفراد ولهم علاقاتهم الاجتماعية ، لذلك تكون بينهم دائماً تنظيمات غير رسمية. والثابت أن هذه التنظيمات غير الرسمية لهـا تأثير كبير على كفاءة التنظيم الرسمي ، فقد تؤدي إلى ارتفاع الكفاءة الإنتاجية ، كما قد تؤدي إلى عرقلة الأعمال مما يؤدي في النهاية إلـى تعطلهـا أو بـطء إجراءاتها. وتظهر عادة التنظيمات غير الرسمية في أي منظمة نتيجة لارتبـاط مجموعة العاملين فيها بارتباطات مهنية أو عقائدية أو سياسية نتيجـة لارتبـاط مجموعة العاملين فيها بارتباطات مهنية أو عقائدية أو سياسية أو لأي سبب أخر. وفي الجهاز الإداري للدولة تظهر التنظيمات غير الرسمية لأسباب عديدة لعـل أهمها ما يلي :

أ- **الضغوط السياسية** : من أسباب تكوين التنظيمات غير الرسـمية الـضغوط السياسية السائدة في المجتمع. فالضغط السياسي يؤدي إلى خلق قيادات غير رسمية في الجهاز الإداري ، لا تستند إلى التنظيم الرسمي ، مما قد يـسبب وجود مشاكسات بينها وبين القيادات الرسمية فيه.

ب- **الجماعات المحيطة بالقادة** : معظم القادة الإداريين لا يعيشون بمعزل تـام عن الأفراد الذين يعملون معهم ، وغالباً ما يحيط القائد الإداري نفسه بعـدد منهم لثقة فيهم حتى يستشيرهم فيما يجب أن يتخذه من قرارات. ولا شك أن ثقة القائد في بعض الأفراد ، وتمتعهم بحق الاتصال به مباشرة ، قـد يـدفع بعضهم إلى استخدام هذه الثقة وتلك الاتصالات في تحقيق بعـض أهدافـه الشخصية. وقد تكون هذه الأهداف مادية ، ولكن في أغلب الحالات تكـون

أهداف أدبية لإشعار أنفسهم ومن حولهم بأهميتهم في الجهاز ، فيبدأون فـــي ممارسة سلطات غير رسمية على السلطات الرسمية ما قد يؤدي في النهائية إلى انحراف التنظيم الرسمي عن أهدافه.

ج- **السكرتير الخاص** : عادة يكون لكل قائد إداري سكرتير خاص. وقد يكـــون للسكرتير الخاص دوراً في تكوين بعض التنظيمات غير الرســمية داخــل التنظيم الرسمي. فتمتعه بثقة القائد الذي يعمل معه قد يدفعـــه إلـــى توجيـــه التنظيم الرسمي توجيهاً معيناً لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية ، مستغلاً في ذلك اعتقاد أفراد التنظيم الرسمي أن هذه التوجيهات قد صدرت فعـــلاً عـــن القائد أو أنها تعكس بعض رغباته.

د- **الارتباطات الاجتماعية** : إن ارتباط مجموعة من الأفراد بارتباطات اجتماعية كانتمائهم إلى نقابة أو نادي أو دين أو ثقافة أو منطقـــة جغرافيـــة أو مهنـــة واحدة ، قد يصبح مصدراً رئيسياً في تكوين التنظيمات غير الرسمية.

مكونات الجهاز الإداري للدولة :

يتكون الجهاز الإداري للدولة من عدة منظمات رسمية ، يقوم كل منها بأداء وظيفة معينة سواء كانت وظيفة اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو غيرها لتحقيق هدف محدد ، مستخدمة في ذلك أنماط سلوكية منظمة ومرتبة بطريقة رسمية.

وللمنظمات الحكومية صفات خاصة تميزها عن باقي أنـــواع المنظمـــات. فملكيتها تعود إلى المجتمع ، ولها قوة كبيرة فيه كما أنها ضخمة بـــسبب اتـــساع نشاطها. ولعل من أهم المشاكل في الحكم على كفاءتها ما يتعلق بتحديد مفهـــوم المصلحة العامة التي تسعى إلى تحقيقها ، وذلك لوجـــود خلـــط بـــين الكفـــاءة الاقتصادية للمنظمة والكفاءة الاقتصادية للاقتصاد القومي.

ويمكن تقسم المنظمات التي يتكون منها الجهاز الإداري إلى نوعين رئيسيين هما : الوحدات الحكومية والوحدات الاقتصادية.

حيث يقصد باصطلاح "الوحدات الحكومية" ما يأتي :

- كل وزارة أو مصلحة عامة أو جهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف.
- كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية.
- الهيئات العامة.

ويمكن تقسيم الوحدات الحكومية إلى أربعة أنواع كما يلي :

١ – وحدات تنفيذية :

ومهمة هذا النوع من الوحدات التنفيذ المباشر والفعلـــي لوظيفـــة معينـــة ، كوزارة التعليم العالي ووزارة التربية والتعليم في جمهورية مصر العربية.

٢ – وحدات معاونـة :

مهمة هذا النوع من الوحدات مساعدة النوع الأول على القيام بوظيفة ، وذلك بتقديم الخدمات المختلفة له ، وهي تضم إدارة عليا متخصصة وهيئة إدارية لهـــا خبرة كبيرة في الميدان المعين. ومن أهم الميادين التي تعمل فيها هذه الوحـــدات ميادين الشراء والتخزين وتوزيع المنتجات وتدريب الأفراد والقيام بالبحوث وما إلى ذلك.

٣– وحدت تنسيق :

ومهمة هذا النوع من الوحدات التنسيق بين جهود الوحدات الأخرى ، بهدف تحقيق الصالح العام بأقل التكاليف والمجهودات وفي أقصر وقت ممكن.

٤ – وحدات مركبة :

وهي وحدات تقوم بالمهام الثلاث السابقة أي التنفيذ والمعاونة والتنسيق وفيما يلي عرض موجز للوحدات الحكومية والاقتصادية والمركزية واللامركزية.

(أ) مجلس الوزراء :

يعتبر مجلس الوزراء مسئول عن الجهاز التنفيـــذي للدولـــة. وبـــالطبع تختلـــف مسئولياته ووظائفه من دولة لأخرى حسب ما جاء في دساتيرها وما نصل عليه فـــي قوانينها. ويتكون هذا المجلس من جمع الوزراء ويرأسه رئيس مجلس الوزراء.

ويمارس هذا المجلس عادة مهام كثيرة لعل من أهمها ما يأتي :

- وضع السياسات العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.
- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة ، واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها.
- تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة ، وتوجيهها بما يحقق الصالح العام.
- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية في إطار القوانين المعمول بها.
- إعداد مشروعات القوانين وتقديمها للمجلس النيابي.
- إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة.
- عقد القروض في حدود السياسات الموضوعة.
- متابعة تنفيذ القوانين بما يحقق الأمن العام للدولة وحقوق المواطنين.
- تعيين وعزل الموظفين طبقاً للأحكام القانونية. مالم ينص على أن يكون التعيين والعزل بقرار جمهوري ، وهو الأمر المعمول به بالنسبة لجميع الوظائف الكبيرة والحساسة بالدولة.
- متابعة ومراقبة نشاط كل وزارة للتأكد من عدم انحرافها عن السياسات العامة.

فالواضح أن مهمته إشرافية تتعلق بوضع السياسات العامة واقتراح القوانين. أما مهمة تنفيذ هذه السياسات والعمل بما جاء في تلك القوانين فتعتبر من المهام الرئيسية للوزارات المختلفة.

(ب) الوزارات :

يعهد بكل نشاط رئيسي متميز في الدولة إلى وحدة مستقلة تسمى الوزارة. وهي وحدة مسئولية عن تنفيذ جانب معين من جوانب المهام المسئولة عنها السلطة التنفيذية. والواقع أن الوزارات تعتبر جوهر الجهاز الإداري وهي تختلف باختلاف طبيعة وحجم الأعمال المسئولة عنها. لذلك فبعضها له أهمية نسبية أكبر من البعض الآخر يستخدم الأسلوب اللامركزي ، وبعضها يمركز جميع الأجهزة والإدارات التابعة له في مكان واحد كالعاصمة ، والبعض الآخر يوزع في

الأجهزة وتلك الإدارات على المناطق والأقاليم المختلفة للدولة حسبما تقتضي حاجة العمل أو مصلحة المواطنين.

وحتى تقوم الوزارة بتحقيق وظائفها التقليدية ، يقسم العمل فيها إلى عدة مصالح ، كما يقسم العمل في المصالح إلى عدة إدارات ، وتقسم الإدارات إلى عدة مراقبات ، والمراقبات إلى عدة أقسام وهكذا ، حسب ظروف العمل بكل وزارة.

(ج) المصالح الحكومية :

تعتبر المصلحة الحكومية الجهاز الرئيسي في الوزارة ، ويعين لها مدير يتولى مسؤولية إدارتها وتنظيمها تحت إشراف الوزير المختص. وطبيعي كلما تعدد نشاط الوزارة الواحدة ، كلما تكون فيها عدة مصالح ، بحيث تقوم كل منها بنشاط واحد متخصص. ويقع على الوزير عبء التنسيق بينها حتى تحقق الوزارة كوحدة الأهداف المطلوبة منها.

د- الوحدات اللامركزية للإدارة العامة :

- **الأقاليم :**

تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان أقاليم جغرافية / اقتصادية وهي :

- **إقليم القاهرة :** ويضم محافظات القاهرة ، الجيزة ، القليوبية.
- **إقليم الإسكندرية** : ويضم محافظات الإسكندرية ، البحيرة.
- **إقليم وسط الدلتا** : ويضم محافظات المنوفية ، الغربية كفر الشيخ ، دمياط الدقهلية.
- **إقليم قناة السويس :** ويضم محافظات السويس ، الإسماعيلية ، بورسعيد، الشرقية ، جنوب سيناء ، شمال سيناء.
- **إقليم مطروح :** يضم محافظة مطروح.
- **إقليم شمال الصعيد :** ويضم محافظات بني سويف ، المنيا ، الفيوم.
- **إقليم أسيوط** : ويضم محافظتا أسيوط ، الوادي الجديد.
- **إقليم جنوب الصعيد :** ويضم محافظات سوهاج ، قنا ، أسوان ، البحر الأحمر.

وبكل إقليم من الأقاليم الثمانية السابقة لجنة للتخطيط الإقليمي تشكل على النحو التالي :

- محافظات الإقليم : وله الرئاسة ويكون بالتناوب سنوياً من بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم.
- محافظوا المحافظات المكونة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم.
- ممثلوا الوزارات المختصة.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي – أمينا عاماً للجنة.

- **المحافظات :**

تقسم جهورية مصر العربية إلى ٢٦ محافظة ، ويكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ويعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة وفي سبيل ذلك يختص المحافظ بعدة وظائف ومهام أهمها :

- تحقيق الأمن الغذائي ، ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به.
- تحقيق الأمن وحماية الأخلاق والقيم العامة بالمحافظات يعاونه في ذلك مدير الأمن.
- حماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات.
- رئاسة جميع الأجهزة والمرافق المحلية التي تقع في نطاق المحافظة.
- دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التي تقع بدائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي.

ويكون المحافظ مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصه ويلتزم بتقديم تقارير دورية إلى وزارة الإدارة المحلية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة وأية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية.

ويشكل بكل محافظة مجلس تنفيذي برئاسة المحافظ ويتولى الاختـصاصات التالية :

- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مـستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.
- إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيـع الاعتمـادات المخصـصة للاستثمارات على الوحدات المحلية.
- معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة.
- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني.
- دراسة وبحث ما يحيله إلى المحـافظ أو المجلـس الـشعبي المحلـي مـن موضوعات.

- **المراكز :**

تقسم المحافظة إدارياً إلى مجموعة من المراكز ، وقد يضم المركز مدينـة واحدة أو أكثر من مدينة مع مجموعة القرى التابعة. ويكون لكل مركز رئيس ، هو رئيس المدينة عاصمة المركز يختاره رئيس مجلس الوزراء. ويشكل بكـل مركز مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المركز. ويتولى الاختصاصات التالية :

- معاونة رئيس المركز في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المركز.
- تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصها.
- تقديم العون المالي للمدن والقرى التي تقصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها.
- تنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها.
- دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز.
- التنسيق بين مشروعات المدن والقرى.
- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مستوى الأداء.

- إعداد مشروع موازنة المركز واقتـــراح توزيـــع الاعتمـــادات المخصـــصة للاستثمارات على الوحدات المحلية المختلفة.

- **المدن :**

يكون لكل مدينة رئيس ، وتشكل بكل مدينة مجلس تنفيذي برئاســـة رئـــيس المدينة ويتولى الاختصاصات التالية :

- معاونة رئيس المدينة في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المدينة.
- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقيـــيم مـــستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة.
- إعداد مشروع موازنة المدنية واقتـــراح توزيـــع الاعتمـــادات المخصـــصة للاستثمارات على الأحياء المختلفة.
- مراقبة تحصيل موارد المدينة.
- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمدينة.

- **الأحياء :**

يجوز تقسيم المحافظات ذات المدينـــة الواحـــدة (القـــاهرة ، الإســـكندرية ، بورسعيد) أو المدن الكبرى إلى أحياء. ويكون لكل حي رئيسي ، ويـــشكل بكـــل حي مجلس تنفيذي برئاسة رئيس الحي ويتولى الاختصاصات التالية :

- معاونة رئيس الحي في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحي.
- مراقبة تحصيل موارد الحي.
- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحي.
- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للحـــي وتقيـــيم مـــستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحي.
- اقتراح الاعتمادات التي تخصص للاستثمارات على مستوى الحي.

- **القرى :**

يكون لكل قرية رئيس ، ويشكل بكل قرية مجلس تنفيذي برئاسة رئيس القرية ويتولى الاختصاصات التالية :

- معاونة رئيس القرية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية.
- مراقبة تحصيل موارد القرية.
- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالقرية.
- بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية.

قطاع الأعمال العام :

في عام ١٩٩١ أعيد تنظيم شركات القطاع العام التي تعمل في المجالات الاقتصادية المختلفة ، ونقلت تبعيتها من الوزارات المختصة (كالصناعة ، الزراعة ، الصحة ، الكهرباء ، النقل ...) إلى وزارة جديدة سميت بوزارة قطاع الأعمال العام ، وبالتالي تم توحيد جهة الإشراف على هذه الشركات والتي أصبحت تعرف باسم شركات قطاع الأعمال العام ، بدلاً من تشتيتها وتبعيتها لعدة وزارات ، ونظم القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ إدارة هذه الشركات على النحو التالي:

أ- المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام :

يتولى المكتب الفني معاونة الوزير في مباشرة اختصاصات وإجراء الدراسات وإعداد الموضوعات التي يكفله بها ، كما يتولى معاونته في متابعة نتائج أعمال شركات قطاع الأعمال العام وموقف الاستثمارات المالية التي تنفذها بنفسها أو من خلال الغير ، وللمكتب على الأخص ممارسة ما يلي :

- تلقي طلبات تأسيس شركات قطاع الأعمال العام ومتابعة إجراء تأسيسها.
- مراجعة كشوف الترشيحات لمناصب رؤســاء مجــالس إدارات الــشركات القابضة وأعضاء مجالس الإدارة من ذوي الخبرة في هذه المجالس وأعضاء الجمعيات العامة لها.
- إعداد قاعدة بيانات عن الكفاءات والخبرات التي يمكــن ترشــيحها لــشغل مناصب رؤساء وأعضاء مجال الإدارة لشركات قطاع الأعمال العام.
- دراسة التقارير التي تقدم إلى الوزير عن الجهود التي بذلت لتصحيح مــسار الشركات التابعة.
- دراسة ما يقدم إلى الوزير من قوائم تقديرية لنتائج أعمال الشركات وللمكتب الفني مدير متفرغ تعاونه مجموعة من الخبرات وذوي الكفــاءات يختــرهم جميعاً الوزير سواء بطريق التعيين أو الندب أو الإعارة.

ب- الشركات القابضة :

وهي تأخذ شكل الشركة المساهمة ويكون رأسمالها مملوكاً بالكامل للدولــة وتتولى من خلال الشركات التابعة لها استثمار أموالها كما يكون لها عند الاقتضاء أن تقوم بالاستثمار بنفسها. وتتولى الشركة القابضة في مجال نشاطها ومن خلال الشركات التابعة لها استثمار أموالها كما يكون لهــا عنــد الاقتــضاء أن تقــوم بالاستثمار بنفسها. وتتولى الشركة القابضة في مجال نشاطها ومن خلال الشركات التابعة لها المشاركة في تنمية الاقتصاد القومي في إطار السياسة العامة للدولة.

وللشركة أيضاً في سبيل تحقيق أغراضها القيام بالأعمال الآتية :

- تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد.

- شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها.
- تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركات بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات.

وقد بلغ عدد الشركات القابضة في ١٩٩٤/٦/٣٠ (١٧) شركة يتبعها ٣١١ شركة تابعة والشركات القابضة هي :

١- الشركة القابضة للتنمية الزراعية.
٢- الشركة القابضة للإشغال العامة واستصلاح الأراضي.
٣- الشركة القابضة للتعدين والحراريات.
٤- الشركة القابضة للصناعات المعدنية.
٥- الشركة القابضة للصناعات الهندسية.
٦- الشركة القابضة للصناعات الكيماوية.
٧- الشركة القابضة للصناعات الغذائية .
٨- الشركة القابضة للغزل والنسيج.
٩- الشركة القابضة للإنشاءات وتوزيع القوى الكهربائية.
١٠- الشركة القابضة للإسكان والسياحة والسينما.
١١- الشركة القابضة للنقل البحري.
١٢- الشركة القابضة للمضارب والمطاحن.
١٣- الشركة القابضة لتصنيع المنسوجات والنجارة.
١٤- الشركة القابضة للقطن والتجارة الدولية.
١٥- الشركة القومية للأدوية والمستحضرات الطبية.
١٦- الشركة القومية للتشييد والتعمير.
١٧- الشركة المصرية للنقل والخدمات والتجارة.

ج- الشركات التابعة :

تعتبر شركة تابعة ، الشركة التي يكون لإحدى الشركات القابضة ٥١% من رأسمالها على الأقل ، وتتخذ الشركة التابعة شـــكل شـــركة المـــساهمة ويقـــسم رأسمالها إلى أسهم متساوية القيمة بحيث لا تقل القيمة الاسمية للسهم عن خمسة جنيهات ولا تزيد عن مائة جنيه.

ويدير الشركة مجلس إدارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ويتكـــون مـــن فردي من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على تسعة بما فيهم رئيس المجلس.

كما تتكون الجمعية العامة للشركة التابعة من رئيس وأعضاء مجلـــس إدارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة وأعضاء من ذوي الخبرة لا يتجاوز عددهم أربعة وعضوان تختارهم اللجنة النقابية ، ويحضر اجتماعات الجمعيـــة العامـــة رئيس وأعضاء الشركة التابعة مراقبـــوا الحـــسابات مـــن الجهـــاز المركـــزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود ، وتختص الجمعية بما يلي :

- التصديق على الميزانية وحساب الأرباح والخسائر.
- التصديق على تقرير مجلس الإدارة عن نشاط الشركة.
- الموافقة على توزيع الأرباح.
- الموافقة على استمرار رئيس وأعضاء مجلس الإدارة لمدة تالية أو عزلهم.

ثالثاً: تعيين وانتقاء الموارد البشرية في المنظمات العامة Staffing

تعد عملية الاستقطاب والاختيار من بين الإجراءات الجوهرية التي تمارسها إدارة الموارد البشرية في المنظمة العامة ، وحتى يــتم الاســتقطاب والاختيــار والتعيين على نحو صحيح يجب أن تتأكد المنظمة من الاهتمام بجــذب أفــضل الكفاءات المتقدمة للعمل ، بعد إجراء عمليات الفحص والاختيار المناسبة.

إن الآثار السلبية للاستقطاب السيئ يمكن الإحساس بها بأقصى سرعة مــن خلال عدة مظاهر من بينها ارتفاع معــدلات دوران العمالـــة ، وتـــدني الأداء ، وانخفاض الدافعية. نحو العمل ... وغيرها. ونظراً لأهميـــة هـــذا الموضـــوع فسنعرض فيه للنقاط التالية :

- مفهوم الاستقطاب والاختيار وأهميته.
- مراحل وخطوات عملية الاستقطاب والاختيار والتعيين.
- نموذج عمله لخطوات اختيار القيادات العليا.

مفهوم الاستقطاب والاختيار وأهميته :

يشير الاستقطاب والاختيار إلى : عملية البحث والتحري عن الموارد البشرية ذات الكفاءة والتأهيل لملء الوظائف الشاغرة في مختلف المستويات التنظيمية ، والعمل على جذبها وانتقاء الأفضل من بينها للعمل بالمنظمة. وتعد عملية الاختيار والتعيين استكمالاً لعملية تخطيط الموارد البشرية واستقطابها فمن خلالها يتم دراسة وتحليل الطلبات المقدمة من الأفراد لشغل الوظائف الشاغرة ومقابلتهم واختبارهم وفحصهم لانتقاء أفضلهم لإلحاقهم للعمل بالمنظمة.

ومن خلال هذا التعريف يمكن القــول أن عمليـــة الاســـتقطاب والاختيـــار والتعيين تركز على :

- البحث والدراسة والتحري عن أفضل الموارد البشرية من خلال تجميـــع البيانات والمعلومات وتحليلها واستخلاص النتائج التي تسهم في استقطاب أفضل العناصر.
- تحديد مصادر الاستقطاب المرتقبة والأكثر مناسبة للمنظمة سواء الداخلية أو الخارجية.
- وجود النظم التي تمكن من تقييم المتقدمين بدقة والتأكد من وجود وظائف شاغرة.
- تحري العدالة والأمانة والصدق عند إجراء عمليات الاستقطاب والاختيار والتعيين.
- التأكد من كفاءة الإجراءات الإدارية لعملية الاستقطاب والاختيار.

مراحل وخطوات عملية الاستقطاب والاختيار والتعيين :

تمر عملية الاستقطاب بعدة مراحل علي النحو التالي :

١ – خطة الموارد البشرية :

تمثل خطة الموارد البشرية الأساس الصحيح للانطـــلاق فـــي إتمـــام خطـــوات الاستقطاب إذ أنها تمثل مجموعة الإجراءات المتكاملة المتعلقـــة بالاحتياجـــات مـــن الموارد البشرية والتي تهدف إلى تحديد وتوفير الأعداد والمستويات المطلوبـــة مـــن العمالة لأداء أعمال معينة في أوقات محددة سواء كان ذلك لوحدة قائمـــة أو لمـــشروع تحت الدراسة ، ومن ثم تتمكن المنظمة من تحديد الفائض أو العجز بعـــد الدراســـات الشاملة للبيئة الداخلية والخارجية وتحليل العرض والطلب والتوفيق بينهما.

٢ – بيان متطلبات واحتياجات الوظيفة :

تهتم هذه المرحلة بتحديد مكونات كل وظيفة بشكل دقيق وواضح ، وبيان الخـــصائص والشروط الواجب توافرها في الشخص المطلوب لشغل هذه الوظيفة بما يؤدي لتحقيـــق أهدافها والالتزام بمعايير أدائها الضرورية ، وهذا يعني أولاً القيام بوصـــف الوظيفـــة ودراستها بصورة تحليلية للتعرف على دورها في تحقيق أغراض التنظيم ومتطلباتـــه،

ومن ثم تحديد التوصيف المتكامل والخصائص التفصيلية الواجب مراعاتهـا لاختيـار الشخص الذي يشغل هذه الوظيفة فيجب تحديد سمات وخصائص الأفراد الـذين سـيتم استقبالهم والمؤهلات ، والمهارات ، والمعارف والخبـرات والخـصائص الشخـصية المطلوبة للانتقاء أفضل الأشخاص للقيام بمهام الوظيفة.

٣- مصادر الاستقطاب وطرقه :

في بعض الأحيان تجد المنظمة أن الاعتماد على المصادر الخارجيـة هـو السبيل المناسب لتوفير احتياجاتها من العمالة ، وفي أحيان أخرى تلجأ المنظمـة إلى المصادر الداخلية ، وفيما يلي نتعرض لكل مصدر منها :

أ- المصادر الداخلية :

تشير المصادر الداخلية إلى المتاح من الموارد البشرية داخل المنظمة بـأي من مستوياتها وإداراتها وأقسامها المختلفة ، ومن أهم مزايا اعتماد المنظمة على المصادر الداخلية لتوفير احتياجاتها من الموارد البشرية ما يلي :

١- المعرفة الكاملة بالمرشحين لشغل الوظائف.
٢- ارتفاع الروح المعنوية للعاملين.
٣- الاستفادة من عوامل الولاء التنظيمي للأفراد.
٤- انخفاض الحاجة إلى التدريب والرعاية والتهيئة.

إلا أنه يؤخذ على الاستقطاب من الداخل بعض العيوب من بينها :

١- قصور المصادر الداخلية عن مواكبة احتياجات المنظمة من العمالة.
٢- صعوبة الإجراءات الخاصة بالاستقطاب الداخلي للمنظمة.
٣- عدم المرونة والشعور بعدم التجديد والتطوير.
٤- حرمان المنظمة من الكفاءات التي يمكن الحصول عليها من المصادر الخارجية.
٥- حاجة بعض الوظائف الجوهرية بالمنظمة إلى مستوى معين من المهارة والخبرة.

ومن أهم الطرق التي يمكن إتباعها في حالة الاعتماد على المصادر الداخلية ما يلي :

١- الترقية ٢- النقل ٣- ترشيح الزملاء والأصدقاء.
٤- مخزون المهارات. ٥- الإعلان الداخلي.

ب- المصادر الخارجية :

تمثل المصادر الخارجية للاستقطاب تجديداً لدماء المنظمة وإضافة مهارات وخبرات ومؤهلات جديدة تدعم وتحدث من الإنجاز. إن لجـوء المنظمـة إلـى البحث عن متطلباتها من الموارد البشرية عن طريق الاستقطاب من المـصادر الخارجية يحقق لها العديد من المزايا والإيجابيات ، من بين تلك المزايا :

١- الحصول على الأفكار والمقترحات والآراء الجديـدة لتنميـة وتطـوير أعمالهـا وأنشطتها.
٢- المحافظة على تكاليف تهيئة وتدريب وتطوير الموظف الداخلي وتنمية قدراته.
٣- استقطاب المؤهلات والمهارات النادرة التي تنقص المنظمة.

ولكن يعاب على الاستقطاب من المصادر الخارجية ما يلي :
١- ارتفاع تكاليف الحصول على العمالة نظراً لتعدد الإجراءات وبرامج التهيئة المبدئية.
٢- استنفاد كثير من الوقت والجهد للوصول إلى ما تبغيه المنظمة.
٣- تحمل المخاطر نتيجة تعيين مرشحين جدد لا تتوافر الخلفية الكاملة عنهم.
٤- خفض الروح المعنوية للعاملين الحاليين بالمنظمة.

ومن أهم الطرق التي يمكن إتباعها في حالـة الاعتمـاد علـى المـصادر الخارجية ما يلي :

١- الإعلانات في الصحف والمجلات.
٢- مكاتب ومراكز التوظيف.
٣- الاعتماد على الجامعات والمعاهد العلمية.
٤- الأستعانه بالمستشارين فى عمليات الاختيار.

٥- ترشيحات موظفى المنظمة.

٦- مكاتب المنظمة.

٧- النقابات.

وبعد استكمال خطوات الاستقطاب تتم عمليه الاختيار والتعيين التى تمر بـــدورها بعدة مراحل وخطوات متكاملة معا حتى تؤدى إلى انتقال الأفضل من الموارد البشرية المتقدمة للعمل ، ويوضح الشكل رقم (٥/١) خطوات الاختيار والتعيين :

وفيما يلى نبذه مختصرة عن كل خطوة من خطوات عمليه الاختيار والتعيين:

١- طلب التوظيف أو السيرة الذاتية:

تستخدم طلبات التوظف بشكل واسع من قبل العديد من المنظمات ، إذ أنهـــا تساعد على تخفيض تكاليف الاختيار وتزيد من فعاليته. وتمثل استمارات طلـــب التوظف نموذج رسمى يملؤه المتقدمين للرجوع إليه عند المقابلة للتأكد من بياناته ومعلوماته واستخدامه عندا يلزم الأمر.

٢- المقابلات المبدئية :

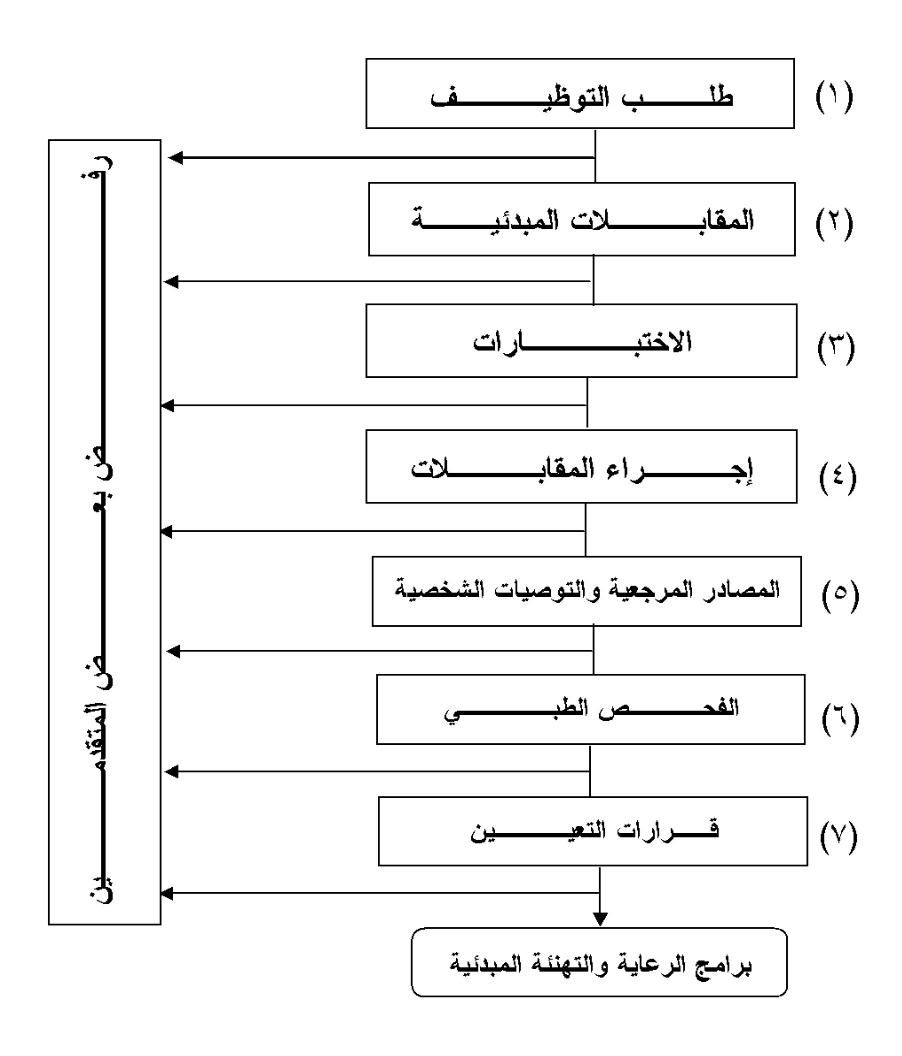
تقوم المنظمة بإجراء المقابلات المبدئية بهدف استبعاد من لا تتوافر لـــديهم الشروط الأساسية المطلوبة للوظيفة ، وقد تتم هذه المقابلات بـــصورة ســـريعة وبشكل جماعى بغية الإلمام السريع بمظهر المتقدم وعناصر شخصيته ومؤهلاته وخبراته مدى رغبته فى الالتحاق للعمل بالمنظمة.

٣- الاختبارات :

تمثل الاختبارات تطبيق لبعض المقاييس والمعايير حسب إجراءات معينه على الأفراد طالبى التوظيف ، والنظر فى كيفية استجابتهم لتلك الاختبارات ، ويجب أن تتوافر فى هذه الاختبارات عدة شروط حتى يمكن الاعتماد عليها.

الشكل رقم (١/٥)

خطوات الاختيار والتعيين



ومن أهم أنواع الاختبارات التى يمكن للمنظمات العامة الاعتماد عليها عند إجراء عمليات الاختيار والتعيين :

١-الاختبارات الجسمانية.

٢-اختبارات الذكاء.

٣-اختبارات القيم والاتجاهات والاهتمامات.

٤-اختبارات الإنجاز.

٥- اختبارات القدرات والاستعدادات.

٦-الاختبارات الطبية.

٧-اختبارات السرعة البديهية والاستجابة.

٨-الاختبارات الشخصية.

٩-الاختبارات النفسية.

٢- المقابلات :

تمثل مقابلة الاختيار وسيله لتقييم المتقدمين لشغل الوظائف ومن خلالها تجرى مع الشخص محادثة وجها لوجه، يمكن التعرف خلال ذلك على مدى القدرة مع الشخص محادثة وجها لوجه، يمكن التعرف خلال ذلك على مدى القدرة والرغبة لدى الشخص فى العمل، هذا إلى جانب إمكانية مقارنته بأقرانه الآخرين المتقدمين لنفس الوظيفة. وتهدف المقابلة على العموم إلى الحصول المعلومات من الأفراد ، إمدادهم بالمعلومات اللازمة ، ومراجعتهم بصفه شخصيه.

ويميل الأفراد لأتباع طريقة المقابلة فى كثير من الأحيان للمبررات التالية:

١- تعطى انطباعا لدى المتقدمين بأهمية إجراء الحوار للمفاضلة وانتقاء الأفضل.

٢- المرونة : تتسم المقابلة بقدر من المرونة وسرعة الحصول على المعلومات.

٣- اعتياد الأفراد على وجود مقابلات.

٥- المصادر المرجعية والتوصيات الشخصية:

يتمثل الهدف الرئيسى من الاعتماد على المصادر المرجعية فى الحـــصول على المعلومات الخاصة بالمتقدم من الجهات أو الأشخاص ذوى الصلة بـــالفرد والذين يستطيعون إمداد المنظمة بالمعلومات المتعلقة بقدراتـــه بـــشكل كـــاف، وتختلف تلك المصادر بحسب ما تراه المنظمة مناسبا لهـــا، فقـــد تعتمـــد علـــى المنظمات السابقة التى عمل بها الفرد أو مديره أو أصدقاءه.

٦- الفحص الطبى :

تهدف مرحلة الفحص الطبى إلى التأكد من الصلاحية المتقدم لشغل الوظيفة مـــن الناحية الطبية ، إذ تتم عمليات الفحص عن طريق المنظمات الـــصحية المتخصـــصة التى تحددها جهة العمل ، والفحص الطبى مسئول عن الحالة الصحية الراهنة للمتقـــدم ولكنه لا يقدم تقريرا طبيا عن حالته الصحية مستقبلا.

٧- قرار التعيين والتهيئة المبدئية :

إن قرار التعيين هو الخطوة الأخيرة بعد عمليه متعددة المراحل بدأت مـــع تخطيط الموارد البشرية وأخيرا تنتهى مع التعيين ، ومع الوصول لقرار التعيين من قبل المنظمة فيما يتعلق بمسئولية الوظيفة وســـلطاتها ، ومكـــان ممارســـتها وعلاقاتها ، وحوافزها وجميع مميزاتها.

رابعاً: التوجيه والتنسيق في المنظمات العامة Directing & coordinating

تتميز الإدارة بشكل كبير بأنها فن عند تطبيقها وممارستها كما ينعتها الكتاب والممارسين عادة ، ويرجع ذلك إلي حد كبير لنشاط القيادة الذي يتطلب قدرات ومهارات علي أعلي مستوي من الحساسية الفنية. إن السبب الجوهري في ذلك يتمثل في أن نشاط ومهام القيادة هي أكثر المسؤوليات والمهام التي تختص بالعلاقات بين الأفراد فهي تتطلب من المدير أن يوجه وينسق تصرفات العديد من الأفراد المتنوعين نحو القيام بهدف عام مشترك وهكذا نجد القادة يوجهون مجهودات مرؤوسيهم وينسقون أنشطتهم directing & co-ordination ويستخدمون كافة الأنشطة التي تمكنهم من التأثير لكي يصلوا إلي تحقيق أهداف منظماتهم العامة.

وحتى يمكن تغطية هذا الموضوع بأبعاده المختلفة فإن الأمر يحتاج إلي مساحة كبيرة وجهد عظيم **ولكننا نلخص أهم نقاطه فيما يلي :**

- القيادة وأهميتها في المنظمات العامة.
- أنواع قوة القائد واستخداماتها.
- أهم دراسات القيادة.
- أهم القيادات الإدارية لوحدات الجهاز العام للدولة.

القيادة وأهميتها في المنظمات العامة :

تمثل القيادة عملية اجتماعية مستمرة تعمل علي استثمار الموارد البشرية والمادية والمعنوية الاستثمار الأمثل من خلال عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف.

ومن ثم يمكن القول أن القيادة سلوك يعتمد علي تأثير القائد في مرؤوسـيه وإقناعهم بقبول القرارات والإرشادات لتحقيق الأهداف.

والقائد الفعال هو الذي يسلم بوجود اختلافات فردية من العـاملين ويـؤمن بوجود تناقضات بين أهداف المنظمة وأهداف الأفراد ومن ثم يستخدم مهاراتـه وقدراته التأثيرية لكي يحقق التوائم بين الفرد والمنظمة ويـسعى لإذابـة هـذه المتناقضات والخلافات.

أن القيادة هي روح العملية الإدارية وجوهرها ، فالعملية الإدارية فى المنظمة العامة هى التخطيط والتوجيه والتنسيق وتنمية الكفاءات الإدارية وتهيئتها والرقابة عليها لتحقيق الأهداف الحكومية ، وما كل ذلك إلا بوظائف القيادة.

نخلص من ذلك إلى أهمية القيادة وضرورة العناية بها خاصة فى الدول الـساعية للتقدم فواجب تلك الدول الاهتمام بحسن اختيار القادة والعمل المـستمر لإعـداد قـادة المستقبل ، الا أننا وللأسف الشديد نجد أن تلك الدول فى معظمها لا ينقصها الامكانات المادية ولا يعوزها المنظمات ولكن ينقصها شيء هام وهو القادة الإداريين الحقيقيـين الذين يستشعرون المعنى الحقيقى للقيادة الإدارية الفعالة، ذلك انه قد يتم الخلـط أحيانـا فى ذهن البعض بين القائد الإدارى والرئيس الإدارى فكلاهما وإن:

- تبوءا مكانا رئيسا فى المنظمة.
- وامتلكا سلطة ومركزا ومكانة مرموقة.
- ولهما نواحى قوة مشتركة (رسمية/مكافأة/عقاب)
- واتفقا فى تحملها للمسئولية الكبرى للمنظمة.

الا نهما يختلفان فى طبيعة إحساس كل منهما بمعنى القيادة وفى الأسـلوب الذى يتعامل به كل منهما مع أفراد المنظمة وكيفية استعمال السلطة واستـشعار المسؤولية وقيمة الموارد البشرية فى تحقيق الفعالية والوصول إلـى الإنتاجيـة المرجوة لمنظماتهم.

تبدو أهمية القيادة فى المنظمات العامة للعديد من النقاط من أهمها :

١- التأكد من أن الخطط والبرامج قد وضعت لخدمة الصالح العام وليست لفئة معينـــة على حساب فئات أخرى. هذا إلى جانب التأكد من أن العمل ينفذ وفقـــا لمبـــادىء وأصول علمية مع مراعاة مختلف الأبعاد الاستراتيجية والخططية والتنظيمية.

٢- مساعدة الموظفين العموميين على اتفاق أعمالهم وإعدادهم لتولى المـــسئولية فى المستقبل وحفزهم لتقييم أقصى ما تسمح به طاقـــاتهم لتحقيـــق الكفـــاءة والفعالية المنشودة.

٣- تحقيق التوافق والتنسيق بين جهود الموظفين العمـــوميين وإثـــارة الـــوعى الجماعى بينهم.

٤- الاستفادة المثلى من الموارد المادية والبشرية المعنويـــة المتاحـــة لتحقيـــق الأهداف العامة.

٥- المشاركة فى اتخاذ القرارات، حيث تعد عملية اتخاذ القرارات محور العملية الإدارية، ولا يجب أن يستبد القائد ويركز السلطات فى يده لأن جودة القرار تتوقف على درجة قبوله والتفاني فى تنفيذه.

٦- تحديد الأهداف العامة وترك التفاصيل للمرؤوسين حيث يجب علـــى القـــادة الاهتمام بمعالجة القضايا الأساسية وترك الجزئيات والتفاصيل للمرؤوســـين مما يسهم فى تنشيط قدراتهم والاستخدام الأمثل لطاقاتهم وخلق المناخ الملائم لسيادة مفهوم الرقابة الذاتية.

٧- اختيار واستخدام قوة التأثير المناسبة: فالقائد يتمتع بالعديد من مصادر القوة كالقوة الرسمية وقوة المكافآت وقوة العقاب وقوة الخبرة والمعرفـــة والقـــوة الشخصية والإقناع والقوة المرجعية، وعلى القائد أن يجيد اســـتخدام النـــوع المناسب من القوة طبقا لمختلف الظروف والمتغيرات المحيطة بالموقف الذى يتم فيه اتخاذ القرار.

أنواع قوة القائد واستخداماتها :

يستمد المديرون قوتهم وقدراتهم على التأثير فى الآخرين من خلال كــل أو بعض المصادر التالية : (وهو ما يمكن أن يطلق علية أنواع القوة الشخصية)

١ - قوة الحكمة أو القوة الشرعية Rational L legal power

هذا النوع من القوة يكون مصدرة نوع الثقافة السائدة فى مجتمــع معــين ، فهناك العديد من المجتمعات (كما هو الحال فى الشرق الأوســط، وفــى بعــض المناطق فى مصر) تعترف للأعضاء الأكبر سنا بنوع خــاص مــن الاحتــرام والتقدير مما يكسبهم نوع من القوة لا تتوافر لمن هم أصغر سنا.

٢ - قوة المكافأة Reward Power

يتمتع المديرون الذين يملكون القدرة على التحكم فى توزيع الموارد بنوع من القوة، حيث يملكون التأثير والقدرة على التشكيل وتوجيه سلوك الآخــرين مــن توزيع أو إمساك هذه المنافع مثل الأجور والمرتبات والمكافآت والترقية وغيرها من المنافع المادية أو المعنوية.

ويتوقع تأثير هذا النوع من القوة على سلوك الأفراد داخل المنظمات علــى المكافآت ، وعدالة توزيع المكافآت ، فكلما توقع الأفراد لقدرة المدير ، بالإضافة إلى أن المدير غير العادل فى توزيع هذه المزايا يفقد جانبا كبير من قوته وقدرته على التأثير فى سلوك الآخرين.

٣ - قوة العقاب Coercive Power

القدرة على معاقبة الآخرين تعتبر من أهم أسس القوة ، ويظهر هذا النــوع مــن القوة بوضوح فى حالة الأطفال والذين غالبا ما يتعرضون للعقاب من أبويهم فى حالة الأطفال والذين غالبا ما يتعرضون للعقاب من أبوابهم فــى حالــة ارتكــابهم لأفعــال تستوجب معاقبتهم كذلك يستمد المدير قدرته على توقيع العقاب على الآخــرين مثــل اللوم أو التوبيخ أو الخصم من الأجر أو المرتب أو تخفيض الدرجة أو إنهاء الخدمــة لعدم الامتثال لتوجيهات المدير وطلباته ، تتوقف كفاءة هذا النوع من القوة على مــدى

الاختلاف فى أساليب العقاب وعدالتها ، كذلك لا يمكن تطبيق هذا النوع من القوة دون ملاحظات السلوك للتعرف على السلوك غير المرغوب فيه.

٤ – القوة المرجعية Referent Power

وتقوم على أساس انجذاب شخص لآخر أو إعجاب شخص بآخر ، فقد يكون المدير محبوبا لتمتعه بصفات أو سمات معينة تجذب المرؤوسين نحوه وتدفعهم إلى طاعة وتنفيذ أوامرهم بل وأحيانا تدفعهم إلى القيام بأكثر مما هو مطلوب منهم.

ويمكن أن تستمد القوة المرجعية أيضا على الارتباط أو التبعية التنظيمية شــخص آخر قوى فمثلا يطلق مسمى "مساعد" على الأشخاص الذين يعملون مــع الآخــرين يحملون مسميات"مدير عام" أو نائب الرئيس فقد يعتقد الآخــرون أن هــذا الــشخص يتصرف بموافقة نائب الرئيس مما ينتج عنه حيازته للقدرة أو التأثير فى الآخرين.

٥ – القوة الشخصية Specialized Power

وتستند على القدرة الخاصة أو المهارة الفنية العالية التى يلم بها فرد معــين دون باقي الأفراد مما يجعله يتمتع بنوع من القوة فى كافة أنحاء المنظمة حتــى على أولئك الذين هم أعلى منه المركز الوظيفى.

٦ – قوة الخبرة والمعلومات Expert and information power

يوجد بعض الأفراد الذين يملكون القوة الناتجة من خبراتهم الطويلــة فــى العمل مما يجعلهم يلمون بمهارات ومعارف متنوعة وبالتالى اكتسابهم نوع مــن القوة ، علاوة على ذلك فهناك أفراد آخرون تتوافر لديهم الفرصة للحصول على معلومات حول أمور معينة داخل المنظمة أو تتصل بعلاقة المنظمة بالبيئة، وقــد ترتبط هذه المعلومات أو لا ترتبط بوظيفة الفرد أو موقعة فى التنظيم الأدنى مثل السكرتيرات التى تقوم بتجميع المعلومات واستخدامها بصورة توافر لهم قوة أكثر مما تتطلب وظائفهم.

أهم دراسات القيادة :

من ابرز الدراسات الميدانية والنظريات العلمية التى تناولت سلوك القائـــد الإدارى بالتحليل والدراسة تلك التى قدمها ماكرينجو من خلال نظريتى (X) و (Y) والـــشبكة الإدارية التى قدمها بليك وموتون والمصفوفة ثلاثية الأبعاد لوليام رريدين.

والآن دعنا نتعرف بإيجاز على هذه الدراسات والنظريـــات والافتراضـــات التى قامت عليها كل منهما.

دوجلاس ماكريجور Douglas Macgregor

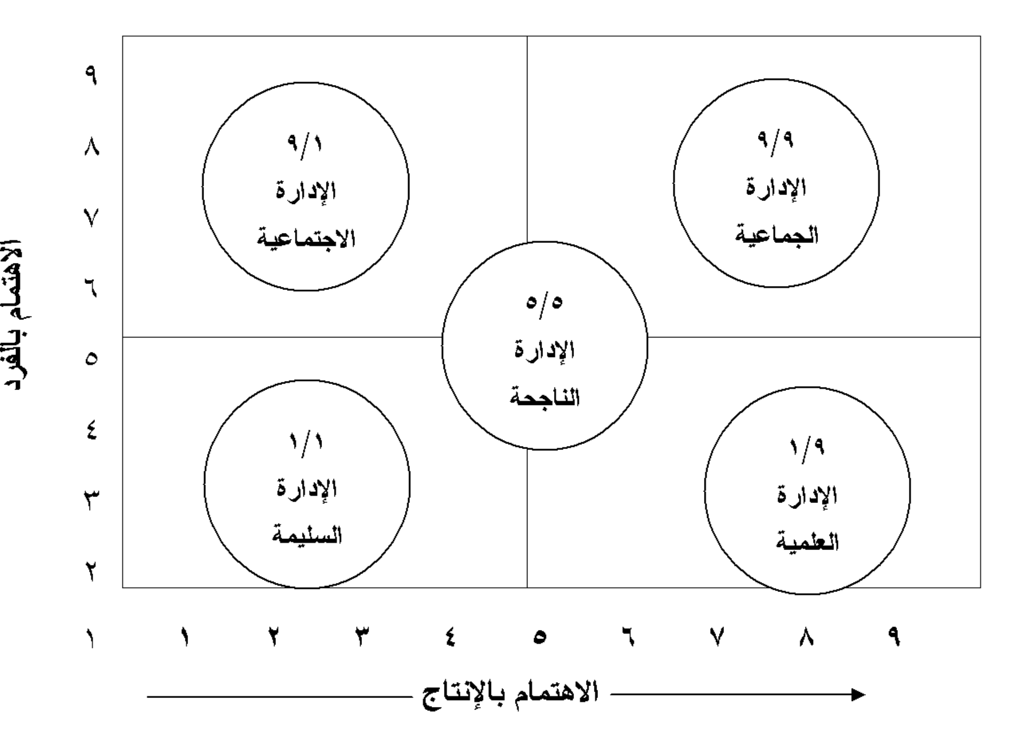
نظرية (X) :

- يميل الإنسان بطبيعته إلى كره العمل ، ويحاول تجنبه قدر استطاعته.
- يجب استخدام أسلوب القهر والرقابة التفصيلية والتهديد بالعقاب لإجبـــار الآخرين على بذل الجهد وتحقيق الأهداف.
- يفضل الإنسان العادي أن يوجهه الآخرون ويميل إلى تجنب المـــسئولية ويركز اهتمامه فى تحقيق الأمان والاستقرار فى العمل.

نظرية (Y) :

- بذل الجهد الجسدى والذهنى فى العمل من الأمور الطبيعيـــة كـــاللهو أو الخلود إلى الراحة.
- هناك أساليب أخرى – غير أساليب الرقابة والتمهيد –يمكن اســـتخدامها لحث العاملين ودفعهم لإنجاز الأهداف.
- يستطيع الإنسان ممارسة أسلوب التوجيه الذاتى والانضباط فـــى خدمـــة الأهداف التى يلتزم بتحقيقها.
- يتعلم الإنسان العادي – فى ظروف عمل ملائمة –أن يتقبل المـــسئولية ويسعى للحصول عليها.

الشبكة الإدارية (بليك وموتون) Blake & mouton



- تعمل هذه على تصنيف السلوك الإدارى فى إطار بعدين أساسـين (الإنتـاج والأفراد) ، ويمثل كل منها مقياسا من تسع درجات.
- يوجد – فى إطار الشبكة – عددا لا يحصى من أنماط السلوك الإدارى يتحدد كل منه بدرجة على كل من البعدين.
- هناك خمسة أنماط رئيسية تقع فى زوايا الشبكة وفى وسطها هى :

– نمط ٩/٩ الإدارة الجماعية (اهتمام كبير بالإنتاج / اهتمام كبير بالأفراد)

– نمط ١/١ الإدارة السلبية (اهتمام محدود بالإنتاج / اهتمام محدود بالأفراد)

- نمط ١/٩ الإدارة العلمية (اهتمام كبير بالإنتاج / اهتمام محدود بالأفراد)
- نمط ٩/١ الإدارة الاجتماعية (اهتمام محدود بالإنتاج / اهتمام كبير بالأفراد)
- نمط ٥/٥ الإدارة المتاحة (اهتمام متوسط بالإنتاج/ اهتمام متوسط بالأفراد)

هناك أربعة أنماط أساسية لسلوك القائد الإداري وتظهــر كنتيجــة لتفــاوت درجات الاهتمام – ببعدي العمل والعلاقات – من قائد لأخر وهذه الأنماط هي :

- **أنماط أكثر فعالية :** إداري / أتوقراطي عادل منمي / بيروقراطي.
- **أنماط أقل فعالية :** موافق / أتوقراطي / مجامل / انسحابي.

أضاف ريدين بعداً جديداً إلى بعدي العمل والعلاقات هو بعد الفعالية الإدارية مما أتاح لنا إطاراً أكثر تكاملاً من الشبكة الإدارية. ولم تقف جهــود البــاحثين والمفكرين عند هذا الحد في تصنيف وتحليل الــسلوك الإداري بــل اســتمرت دراساتهم ومحاولتهم – فظهرت النظريات الموقفية التي كشفت عن تأثر ســلوك القائد الإداري – تأثيراً واضحاً – بالعديد من العوامل والمتغيرات التي تفرضــها المواقف الإدارية المختلفة ، فأتاحت لنا مدخلاً هاماً لدراســة الــسلوك الإداري بمنظور أكثر واقعية وشمولاً.

الاهتمام بالعمل والاهتمام بالعلاقات (بعدين رئيسين) :

عندما نستعرض الدراسات الموقفية التي قدمها الباحثون والمفكرون لتفسير السلوك الإداري نجد أنها ركزت على بعدين رئيسيين يحددان إطار سلوك القائد الإداري واتجاهاته عندما يتعامل مع الآخرين ، وبالرغم من اخــتلاف الأســماء التي أطلقت علت هذين البعدين ، إلا أنها تلتقي جميعاً حول المهمــة أو العمــل المراد إنجازه ، وعلاقات القائد الإداري بالقائمين بأداء هذه المهمة ، ويتضح ذلك في نظريتي ماكجريجور حيث ركزت نظرية (X) على بعد الاهتمام بالعــاملين وحاجاتهم الإنسانية ، وقد ظهر هذان البعدان أيضاً – في الشبكة الإدارية وفــي فعالية الأنماط ، والقيادة الموقفية كأساس لتصنيف أنماط السلوك الإداري ، ولــم

يعد هناك نمط وحيد مثالي يتميز بالفعالية في جميع المواقف الإدارية المختلفة التي يواجهها القائد الإداري بل أصبح لدينا عدد لا نهائي من الأنماط تختلف تبعاً لدرجة الاهتمام ببعدي العمل والعلاقات.

الاهتمام بالعمل :

يمثل هذا البعد درجة تركيز القائد الإداري على العمل أو المهمة المراد إنجازها من خلال واحدة أو أكثر من مرؤوسيه... ويتضح من اهتمام القائد بتنظيم العمل وتحديد الأدوار ، وتوزيع العمل... ووضع أساليب مقننة للأداء ونظم وقواعد محدودة وموحدة في العمل وإتباع أساليب وقنوات محددة للاتصال مع المرؤوسين.

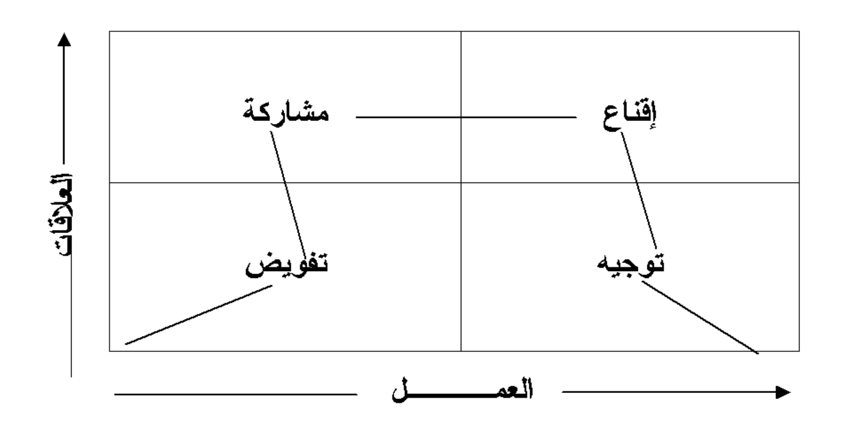
الاهتمام بالعلاقات :

يمثل هذا البعد درجة اهتمام وتركيز القائد الإداري على إقامة علاقات طيبة مع مرؤوسيه واهتمامه بمشاعرهم وأفكارهم ، وتدعيمه وتشجيعه لهم وإتاحة الفرصة لمشاركة المرؤوسين في اتخاذ القرارات المتعلقة بأعمالهم وتدعيمه لقنوات الاتصال المتبادلة بينه وبينهم.

أنماط القيادة في إطار مدخل القيادة الموقفية :

يهدف مدخل القيادة الموقفية إلى زيادة فعالية القيادات الإدارية في أدائهم وممارستهم وعلاقاتهم بالآخرين ، لذلك فالتركيز الأساسي على الأنماط الأكثر ملاءمة مع المرؤوسين في موقف معين.

ومن ثم تتضح أنماط القيادة – في إطار القيادة الموقفية – في شكل خط منحنى يمر خلال شبكة الأنماط القيادة الناتجة من تفاعل بعدي الاهتمام بالعمل والاهتمام بالعلاقات كما يراها المرؤوسين عندما تكون أكثر فعالية... وتتضح من خلالها معالم دورة القيادة في إطار الأنماط الأكثر فعالية (التوجيه – المشاركة – التفويض).



اختيار القيادة الإدارية لوحدات الجهاز الإداري العام للدولة :

إيمانا من الدولة بضرورة تطوير نظم اختيار القيادات بشكل يضمن الاختيار السليم لتلك القيادات التي تؤثر بشكل مباشر علي كفاءة أداء وحدات الإدارة العامة لوظائفها وبلوغها أهدافها تم إصدار قانون القيادات رقم ٥ لسنة ١٩٩١ في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام.

وبدراسة نصوص قانون القيادات الجديد ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء ، يمكننا أن نتبين **أهم جوانب التطوير في نظم اختيار القيادات فيما يأتي** :

١- **تحديد نطاق الوظائف المدنية القيادية** ابتداء من درجة مدير عام أو ما يعادلها والتي يرأس شاغلوها وحدات أو تقسيمات تنظيمية من مستوي إدارات عامة أو إدارات مركزية أو قطاعات أو ما في مستواها.

٢- **تحديد أساس الاختيار** حيث أصبحت الكفاءة هي المعول الرئيسي لاختيار القادة وفقاً لضوابط ومعايير محددة ، ويتطلب هذا الإعلان عن الوظائف القيادية الشاغرة لإعطاء الفرصة لمن يجد في نفسه الكفاءة ليرشح نفسه لشغلها سواء كان من خارج الوحدة أو المنشأة أو من العاملين بها.

٣- **تحديد المدى الزمني للتعين في الوظائف القيادية** ، حيث أصـبحت مـدة محدودة لا تتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدد أخري طبقا لأحكام هذا القانون ، إذا توافرت الكفاءة لدي القادة المعينين وظهرت نتائج أدائهم مـن خلال القياس الموضوعي فعالة في بلوغ الأهداف وتطوير أداء الوحـدات التي يرأسوها أو المنظمة بوجه عام.

٤- **تحديد السلطة المختصة التي تخضع لها السلطة القيادية** وهي الـوزير أو المحافظ أو رئيس الوحدة المختص بحسب الأحوال ، فضلا عـن تحديـد السلطة المختصة بالتعيين وهي الجهة التي ناطت بها القـوانين واللـوائح سلطة إصدار قرارات التعيين.

٥- **تحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يتقدم لشغل الوظيفة القيادية** وأهمها أن يكون مستوفيا لشروط شغل الوظيفة المعلن عنها وأن يقدم بيانا بإبراز إنجازاته وإسهاماته في الوحدة التي يعمل بها مدعما بالمستندات المؤيدة إن وجدت ، و أيضا أن يقدم مقترحاته لتطوير الوحدة أو أحد أنشطتها الرئيسية لتحسين أدائها ورفع الكفاءة الإنتاجية فيها وتطوير الأنظمة التي تحكم العمل وتبسيط إجراءاته.

٦- **تحديد الجهة التي تضع ضوابط الاختيار للقيادات وتقوم بمهامه** ، وتكون عبارة عن لجنة دائمة تشكل بقرار من السلطة المختصة في كل وزارة أو محافظة أو وحدة مهمتها اختيار القيادات من درجة مدير عام أو الدرجـة العالية، فضلا عن تشكيل لجنة أخري في كل وزارة أو محافظة للوظـائف القيادية من الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها ووظائف رؤساء الوحدات التابعة لأي من هاتين الجهتين وتشكل اللجنة الأخيرة بقرار مـن الوزير أو المحافظ المختص بحسب الأحوال وبرئاسـته ، ويراعـي فـي أعضاء هذه اللجان الذين لا يقلون عن ثلاثة ولا يزيدون عـن خمـسة أن تكون درجاتهم الوظيفية لا تقل عن درجات الوظائف المطلـوب شـغلها ، وتساعد تلك اللجان في أدائها لمهامها أمانة فنية مـن الأخـصائيين فـي

مجالات أنشطة الوحدة وممن لهم دراية بشئون العاملين والتنظـــيم والإدارة والوظائف المعاونة الأخرى.

٧- **تطبيق إجراءات الاختيار كالمقابلات والاختبارات للمتقدمين** مـــن خـــلال اللجنة الدائمة للوظائف القيادية وذلك للتعرف علي قدراتهم وفحص البيانات والمشروعات الخاصة بالتطوير المقدمة منهم وإجراء الترتيب المبدئي وفق مجموع الدرجات للمتقدمين والتي تمثل مجموع درجات كـــل متقـــدم فـــي العناصر المختلفة التي حددتها المادة ١٠ من اللائحة التنفيذية فضلا عـــن درجات كل منهم في المقابلات والاختبارات التي أجريت معهم ويتم ترشيح المتقدمين الذين حصلوا علي أعلي الدرجات (وفقا للعدد الذي يتناسب مـــع عدد الوظائف الخالية المعلن عنها وبما لا يتجاوز ضعف عددها) للتدريب وتلتزم اللجنة بالترتيب الذي حددته للمتقدمين في عملية الاختيار النهائي لهم مع توافر شرط اجتياز الاختبارات بنجاح ، ويتـــولى الجهـــاز المركـــزي للتنظيم والإدارة إعداد برنامج متكامل لإعداد وتأهيـــل وتنميـــة خبـــرات ومهارات المرشحين لشغل الوظائف القيادية.

٨- **تكوين قاعدة من المعلومات عن الخبرات والكفاءات القيادية المتـــوافرة** لـــدي الوحدة أو التي يتم ترشيحها من خلال الإعلان عن الوظائف القيادية لتكون تلك القاعدة مرجعا هاما في حالة الترشيح للوظائف القيادية الجديدة أو الشاغرة.

٩- **تقييم نتائج أداء الوظائف القيادية سنويا** وتوضع حـــوافز مرتبطـــة بمـــا يتحقق من إنجازات ونتائج علي أن يراعي في هذا الحافز أن يكون كافيـــا لجذب الكفاءات القيادية وتشجيعها علي الاستمرار في العطاء ، ويتم تقيـــيم نتائج القيادات من خلال تقرير سنوي يقدمه شاغل العمل القيادي سنويا عن إنجازاته ويسلم التقرير ومعه صورة من المقترحات التي تقدم بها عند شغل الوظيفة إلي الأمانة الفنية للجنة الدائمة للوظائف القيادية ، والأخيرة تقـــوم بدورها بدراسة التقرير ومقارنته بالمقترحات وإبداء الملاحظات عن ما تم

تنفيذه بالفعل ، وترفع تقريرها وملاحظتها إلي السلطة المختصة بـالتعيين ليوضع في الاعتبار عند انتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية.

١٠- **إذا قررت السلطة المختصة تجديد مدة شغل الوظيفة القيادية يكون ذلك القرار قبل انتهاء المدة المحددة لشغل الوظيفة بستين يوما علي الأقل** ،وفي حالة انتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية دون تجديد تحدد السلطة المختصة الوظيفة التي ينقل إليها شاغل الوظيفة القيادية ويتم النقل من اليوم التالي لانتهاء مدة شغل الوظيفة ، ويمكن لشاغل الوظيفة القيادية الذي تنتهي مدة شغله لها دون تجديد أن يقدم طلب بإنهاء خدمته ويعرض فورا علي السلطة المختصة للموافقة إذا لم يوجد مانع قانوني يحول دون ذلك ويتم تسوية حقوقه التأمينية وفقا لما نص عليه القانون رقم ٥ لسنة ٩١.

خامساً: الرقابة علي أعمال المنظمات العامة (التقارير والميزانية)
Reporting & Budgeting

تلعب الرقابة علي أعمال المنظمات العامة دورا رئيسيا في التأكد من تحرك المنظمة نحو تحقيق أهدافها المنشودة ، إذا يتم طرح أهداف المنظمات العامة رسميا عن طريق الأجهزة الشعبية مثل الهيئات التشريعية ، ومع ذلك تلعب الأجهزة التنفيذية والإدارات الحكومية أحيانا دورا مسيطرا فيما تقوم به الهيئات التشريعية من أعمال. ويبني كل ذلك علي أساس من الغايات والأهداف الإستراتيجية.

والي جانب الرقابة الإستراتيجية علي أعمال المنظمات العامة تتم الرقابة علي العمليات والإجراءات العامة بالإدارة الحكومية بهدف تصحيح وتقييم عمليات المنظمة العامة داخل إطار المستويات القياسية الداخلية والخارجية.

تنقسم أنواع الرقابة علي عمل الجهاز الإداري الحكومي عموما إلي نـــوعين **رقابة داخلية** تمارس من داخل الجهاز نفسه عن طريق الأدوات والوسائل الرقابية المتعددة ومهمة الرقابة الداخلية التأكد من مطابقة سير العمل وإجراءاته للأهداف المقررة مسبقا، ومحاولة الكشف عن الانحرافات والأخطاء والتحـــري لمعرفـــة أسبابها واتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتصحيحها. أما النوع الآخر فهـــو **الرقابة الخارجية** التي تمارس عن طريق أجهزة الرقابة الإدارية والمالية المستقلة والمتخصصة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية. ومهمة الرقابة الخارجيـــة عـــادة ينصرف إلي الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والقانون والنواحي المادية.

وبعني آخر تكون مهمة الرقابة الخارجية التأكـــد مـــن شـــرعية وقانونيـــة التصرفات من خلال ضمان التزام القوانين المعمول بها ، ونظم الخدمة المتبعة ، واللوائح والاعتمادات المالية.

ويكن التعرض لموضوع الرقابة بحسب مصدرها إلي نوعين أساسيين هما :

- تعريف الرقابة الإدارية.
- أهمية الرقابة الإدارية.
- خصائص النظام الرقابي الفعال.
- الرقابة الداخلية علي أعمال المنظمات العامة.
- الرقابة الخارجية علي أعمال المنظمات العامة.

وفيما يلي نلقي الضوء علي كل منهما :

تعريف الرقابة الإدارية :

تمثل الرقابة الإدارية تلك العملية المنظمة المتعلقة بالتحقق والتأكد من إتمام الأنشطة والالتزام بالأعمال التي سبق التخطيط لها في المنظمة من أجل تحقيـــق الأهداف التنظيمية.

ومن ثم تتطلب وظيفة الرقابة من المديرين تحديد معـايير الأداء المناسـبة ،وإجراء عمليات المقارنة بين الأداء الفعلي والمعايير السابق تحديدها ، ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية عند الوقوف علي انحرافات أو وجود مشكلات وعقبـات تعوق استمرار عمليات التنفيذ..

يري تيري أن الرقابة تشير إلي : "التحديد الدقيق لعمليات التنفيـذ ومتابعـة تقييم الأداء حتى يمكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية عند اللزوم. بما يؤدي إلـي اتفاق الأداء الفعلي مع الخطط والأهداف المحددة مسبقا " وبالتالي فإنهـا تمثـل عصرا جوهريا من عناصر الإدارة التي تسهم في كفاءة الإنجاز وتتأكد من إتمام العمل علي خير وجه.

وقد أدرج هنري فايول وظيفة الرقابة كأحد الوظائف الأساسية للإدارة وعرفهـا بأنها : عملية التحقق من أن كل شي يتم تطبيقه حسب الخطـة التـي تـم اختيارهـا وكذلك يتم في ضوء التعليمات الصادرة والمبادئ المعتمـدة وذلـك بقـصد توضـيح الأخطاء والانحرافات حني يمن تصحيحها وتجنب الوقوع فيها مرة أخري.

ويعرفها ديمول بأنها الطريقة أو الوسيلة التي يمكـن للقيـادة أو الرئاسـة الإدارية أن تعرف وتحدد بها هل الأهداف قد تحققت علي أكمل وجـه وبكفايـة وفي الوقت المناسب والمحدد لها.

ومن خلال التعريفات السابقة وغيرها من التعريفات في هذا الصدد يمكننـا القول أن الرقابة تشير إلي : الأنشطة التي ترتبط بوضع المعايير الرقابية وتهتم بقياس الأداء وتتابع تنفيذ الخطط والأعمال باستمرار بهدف التأكـد مـن سـير الأنشطة كما هو مخطط لها ومحاولة التعرف علي الانحرافات واتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب وبالتكلفة المناسبة.

وفي ضوء هذا التعريف يمكن الوقوف علي العناصر التالية :

- الرقابة ترتبط بوضع وتأسيس المعايير الرقابية.

- تعتني الرقابة بعملية قياس الأداء من خلال متابعة عمليات التنفيذ.
- إن الرقابة نشاط مستمر يمتد ليسبق الأداء "رقابة سابقة" ويواكب الأداء "رقابة متزامنة" كما يتم عقب الأداء "رقابة لاحقة".
- إن الرقابة تعمل على تدعم العلاقة بين الجهود المختلفة وتبحث مـــدى مساهمتها الفعلية في تحقيق الأهداف.
- إن رقابة تهتم ببحث مجالات ونواحي القصور والانحراف عن الخطط والأهداف الموضوعة.
- إن الرقابة تؤكد على اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناســب والتكلفة المناسبة.

وحتى تنجح عملية الرقابة في تحقيق أهدافها يجب أن يمتد نطاقها إلى كافة الوظائف التي تمارسها المنظمة ومن بينها وظائف التمويل والموازنات ، ووظيفة الموارد البشرية ، ووظيفة البحوث ، والتطوير ، ووظيفة التــسويق ، ووظيفـــة الإنتاج والعمليات ، وفيما يلي نبذه عن كل وظيفة ونشاط كل منها :

١- **الرقابة المالية ورقابة الموازنات** : تساعد الرقابة المالية الإدارية العليا فـــي الموقف المالي بالنسبة للتنظيم ككل والتعرف على مـــدى الالتـــزام المـــالي بالخطة وخاصة في المنظمات الهادفة للربح ويتـــضح ذلـــك مـــن متابعـــة التغيرات التي تحدث في الأصول والخصوم والإيرادات والتكـــاليف. أمـــا رقابة الموازنات والتي تتم بصورة تفصيلية في مستويات الإدارات والأقسام في فترات زمنية قصيرة قد تكون شهرية وتتطلب مـــن المـــديرين القيـــام بعمليات التحليل لكافة بنود الإنفاق ومقارنتها بالمعـــايير المحـــددة وتفـــسير الأرقام للتعرف على كيفية التصرف حيال كل منها.

٢- **الرقابة على الإنتاج والعمليات** : تهتم الرقابة على الإنتـــاج والعمليـــات بمتابعـــة ومراجعة عمليات إنتاج السلع والخدمات في كافـــة مراحلهـــا ، وتعتمـــد معظـــم المنظمات على ذلك النوع من الرقابة بما يمكنها من تخفـــيض الوقـــت الـــلازم

لعمليات الإنتاج وزيادة الكميات المنتجة ذات الجودة المناسبة ، وبما يؤدي لتحقيق الكفاءة الإنتاجية من خلال دراسة تحليل كافة عناصر المدخلات والمخرجات.

٣- **الرقابة التسويقية** : تستخدم الرقابة التسويقية لتقييم كيفية ممارسة المنظمــة لأنشطتها التسويقية المختلفة بكفاءة وفعالية، فتراقب عمليات وأنشطة التسعير والتكاليف ، والترويج وتنشيط المبيعات ، وكذلك تراقب أنشطة التوزيــع ، ومدى إشباع المنتجات لتوقعات العملاء ومسايرتها لمتطلبــاتهم وتحقيقهــا لرغباتهم. بالمنظمة إلى جانب متابعتها أيضاً للأداء الخارجي الخاص بنشاط المبيعات والمنافسين والسوق والعوامل والمتغيرات المؤثرة على التعامل مع العملاء والمنافسين.

٤- **الرقابة على البحوث والتطوير** : تمثل عملية الرقابة على البحوث والتطوير وتنظمي عمليات التنمية والتطوير الخاصة بالمنتجات الجديدة والتأكد مــن التزامها بالمراحل والمعايير التنظيمية واهتمامها في نفس الوقت باحتياجات ومتطلبات السوق والعملاء، ومن ثم ينصب الاهتمام عند إجراء هذا النــوع من الرقابة على عمليات التطوير والتنمية الخاصة بالمنتجات ومدى جديتها ومواكبتها لاحتياجات العملاء وفي نفس الوقت مسايرتها للتقدم التكنولــوجي وفلسفة التنظيم وغاياته.

٥- **الرقابة على الموارد البشرية** : وتهم عملية الرقابة على الموارد البشرية بتنظــيم ومتابعة أنشطة وعمليات الموارد البشرية المتعددة ، وتحليل وتوصيف الوظــائف وعمليات الاستقطاب والاختيار والتعيين ، والتدريب وتنمية الكفاءات والمهــارات ، والأجور والمكافآت والحوافز وتقييم أداء العاملين.

أهمية الرقابة الإدارية :

تبدأ أهمية الرقابة من ارتباطها الوثيق بوظيفة التخطيط ، فكلاهما يعمــلان معــاً بشكل متكامل ، ولا يمكن أن يكون أحدهما فعالاً دون الأخر. فالمــديرين يــستعينون بالتخطيط لكي يتمكنوا من إعداد التوجيهات التي تــساعدهم فــي تحقيــق الأهــداف

المستقبلية. كما يعتمد المديرون على الرقابة لتمكنهم من التعـــرف علـــى إنجـــازاتهم وتطمئنهم إلى سلامة الطريق الذي يسيرون عليه لتحقيق أهداف التنظيم.

إن تمام عمليات التنفيذ وتطبيق الخطط يمثل دوران للعملية الإدارية بصورة متكاملة لتحقيق ما حدد من نتائج وبالتالي تتم عمليات التغذية المرتدة عن الأداء لإمداد المديرين بالطرق والسبل اللازمة لتنمية الخطط والمحافظة على انتهـــاج الخطط والبرامج السابق بنائها.

وتبدو أهمية الرقابة أيضاً من ارتباطها الوثيق بالتخطيط والتنظيم والرقابة، ففي ضوء ما سبق نجد أن الرقابة عملية مستمرة لا يقوم بها المدير فـــي وقـــت يكون فيه التنفيذ قد وصل إلى نهايته ، وإنما تتم باستمرار أثنـــاء وبعـــد تنفيـــذ الأعمال الجزئية والكلية التي تدخل ضمن إطار خطة ذات مدى زمني معـــروف تأخذ في الاعتبار أنماط الأداء ومستوى التنفيذ على ضوء تقارير الرقابـــة عـــن الفترة السابقة. وعليه تكون الرقابة عملية مستمرة وملازمة للتخطـــيط والتنفيـــذ وإعادة التخطيط.

خصائص النظام الرقابي الفعال :

لكي يحقق النظام الرقابي فعاليته في توجيه نشاط الجهـــاز الإداري الوجـــه الصحيحة ، ومن ثم تحقيق الأهداف المنشودة فإنه يجب أن تراعـــي مجموعـــة الخصائص التالية :

١- **ملائمة النظام الرقابي مع طبيعة وحجم النشاط** : بمعنى أن يباشر الهـــاز الإداري العديد من أوجه النشاط التي تختلف فيما بينها من حيث النـــوع – الطبيعة – مدى الأهمية – الاحتياجات المادية والفنية ... مما يعني أن لكل نشاط سمات وخصائص تميزه عن بقية الأنشطة ، ولـــذلك علـــى النظـــام الرقابي أن يكون متنوعاً ، وبالتالي متلائماً مع سمات وخصائص كل منها وإلا فقد جوهره وأصبح غير قادر على تحقيق الأهداف.

٢- **أن يكون النظام الرقابي مرناً** : بمعنى أن النظام الرقابي وجد للتأكد من أن النتائج الفعلية للأداء تطابق تلك المخططة من قبل ، وهو ينظر دائماً إلـــى المستقبل ويتنبأ بما سيكون عليه هذا المستقبل وبالتالي يضع معاييره على هذا الأساس ، ولذلك لابد أن يتسم النظام الرقابي بالمرونة والقابلية للتعديل ، وإلا أصبح عاجزاً عن مواجهة ما يطرأ على ظروف التنفيذ من تطورات وتغيرات أو على ما يستجد من أمور عند التخطيط أو عند وضع المعايير الرقابية. ومرونة النظام الرقابي تعني أن المعايير الموضـــوعية وكـــذلك الأساليب المزمع إتباعها قابلة للتلاؤم والتكيف مع ظروف العمل أو التنفيذ.

٣- **أن يكون النظام الرقابي اقتصادياً** : ذلك أن من أهداف النظام الرقابي هـــو تحقيق الوفر الاقتصادي في التنفيذ أي اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التي يترتب عليها أي زيادة في التكاليف عما هو مخطط أو متوقع له ، والنظام الرقابي الذي يكلف الإدارة مبالغ طائلة يهدف لتوفيرها يكون نظماً فاشـــلاً بل وتنتفي الحكمة من أعماله وتطبيقه ، وبالتالي فإن تكلفة النظام الرقـــابي الفعال يجب أن تقل عن الوفورات التي يحققها ذلك النظام.

٤- **أن يتسم النظام الرقابي بالوضوح وسهولة الفهم** : ليتحقق ذلك يجـــب أن يكون متناسباً مع الكفاءات الموجودة في المنظمة ، أي ليست العبرة بوجود النظام بل إمكانية تطبيقه ونجاحه ، كما يجب أن يتضمن معـــايير رقابيـــة واضحة ليسهل تعديلها بل وتبديلها كلما اقتضت الحاجة ذلك ، ويجـــب أن تكون أساليب مباشرته مفهومة من قبل أجهزة الرقابة ، لأن هناك الكثير من الأساليب الإحصائية والرياضية والخرائط البيانية المعقدة وخـــرائط نقـــط التعادل غير مفهومة من جانب المسئولين واستخدامها ، وبالتـــالي يـــصبح النظام الرقابي عقبة بدلاً من أن يكون عاملاً مساعد لأداء أفضل.

٥- **أن يتسم النظام الرقابي بالسرعة** : تقاس كفاءة النظام الرقابي بمدى قدرته على مسايرة التنفيذ الفعلي للأداء ، ولذلك كلما كانت الفترة الزمنية الواقعة بين تنفيذ الأداء وبين أعمال النظام الرقابي قصيرة كلمـــا أمكـــن ســـرعة

اكتشاف الأخطاء والانحرافات قبل تفاقمها وهذا يكون قبل وقوعها ومعرفة أسبابها أو العوامل التي أدت إليها مما يساعد على مواجهتها قبل وقوعها أو قبل أن تحدث آثارها السلبية في مسار التنفيذ ، وذلك على عكـــس مـــا إذا تمت الرقابة بعد تنفيذ الأداء بفترة طويلة.

٦- **أن يتسم النظام الرقابي بالموضوعية** : أي كلما كان النظام كذلك كلما كان نظاماً دقيقاً وقادراً على أن يؤتي ثماره المرجوة أو يحقق أهدافه المنـــشودة بكفاءة وفعالية ، ولكي يكون النظام الرقابي موضوعياً يجـــب أن يؤســـس على أحكام واقعية لا على أحكام شخصية وتقريبية ، والأحكـــام الواقعيـــة والموضوعية تعني أن تكون المقاييس أو المعايير الرقابية المستخدمة لقياس ومتابعة النتائج الفعلية للتنفيذ مقاييس ومعايير كمية ونوعية بقدر المستطاع ، تتوافر فيها الدقة العلمية والملاءمة العملية.

٧- **أن يكون النظام الرقابي تصحيحاً وليس عقابياً فقط** : فالرقابـــة ليـــست ســـبقاً مسلطاً على رقاب العاملين في الجهاز الإداري تهدف فقـــط لتـــصيد الأخطـــاء وإنزال العقاب على المسئولين من بينهم. إن الرقابة الفعالة يجب أن تتم بطريقـــة يشعر معها العمال والموظفون أنها أداة لمساعدتهم على تحسين مستوى أدائهـــم وتنشيط الحوافز وتشجيع المبادأة ورفع الكفاءة الإنتاجية لهم وليست أداة إرهـــاب وتخويف لهم ، ولكي تكون كذلك فإنه يلزم من ناحية أن تتلمس وتبحـــث عـــن الوسائل التي لا تهدر كرامة الموظفين ولا تخط من شأنهم ، فليس الهدف هـــو دليل النجاح في الإدارة ، كما يلزم أن تتاح من ناحية أخرى فرصـــة للعـــاملين للمشاركة في تنظيمها ، وأن يؤخذ رأيهم في أساليبها ووسائلها بـــل وتـــشجيعهم على أعمال الرقابة الذاتية النابعة من ضمائرهم وأخلاقهـــم والمهـــم ألا يـــشعر الأفراد أنهم موضوعون تحت رقابة مباشرة مما يبث فيهم الطمأنينة والأمـــان ، ويستملهم نحو التعاون التلقائي مع المنظمة ويجعلهم مستحبين سلوكياً لمتطلباتهم ومن ثم العمل على تحقيق أهدافها.

٨- **أن تتولى الرقابة عناصر أمينة واعية** : لنجاح هذا النظام لابد أن تتــولاه عناصر تتسم بالثقة والأمانة وتؤســس أحكامهــا علــى أســس واقعيــة وموضوعية. إضافة إلى ذلك فإن هذه العناصر يجــب أن تكــون واعيــة ومدركة للمهمة التي تباشرها من حيث : نوعية الأعمال محل الرقابـــة – عناصر الرقابة – معايير الرقابة – أهداف الرقابة ، وأن تكون على قــدرة من الخبرة والتخصص في هذا المجال ، كما يجب أن تكون متسمة بقــدر من اللياقة والمرونة والكياسة والفطنة مع الخاضعين للرقابة لا أن تكــون متسمة بالتسلط وحب الظهور.

٩- **أن يعمل النظام الرقابي على اتخاذ إجراءات أو قرارات تصحيحيه** : يجب ألا يقتصر دور النظام الرقابي على مجرد اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات ومعرفة أسبابها ، بل يجب أن يقوم بدراستها وتحليلهــا واقتــراح أنــسب الحلول لها وأفضل الطرق لمعالجتها ، بما يساعد على تلافي آثارها السلبية في الوقت المناسب أو منع حدوثها مستقبلاً.

١٠- **أن يتمشى النظام الرقابي مع نمط التنظيم السائد** : بمعنى أن الرقابة على أداء معين يجب أن تتكامل مع الرقابة على الأنشطة الأخرى بالمنظمـــة ، كذلك فإن الرقابة التي يقوم بها مستوى إداري معــين لابــد وأن تتكامــل وتترابط مع الرقابة التي يقوم بها المستويات الإدارية الأخرى. وأخيراً فإن الرقابة لابد وأن تتناسب مع حدود السلطة المفوضة للمخــتص بالرقابـــة، وكذلك مع ما هو متاح من خطوط الاتصال بالمنظمة سواء أكانت رســمية أم غير رسمية ، والتي على أساسها ترفع التقارير الرقابية وتحدد المسئولية الخاصة بكل مستوى ، فنتائج الرقابة في حد ذاتها ليست ذات قيمة إذا لــم يتم الاستفادة منها بسرعة وبالذات عند الحاجة إلى اتخاذ قــرار علاجــي لمواجهة انحراف جسيم أو كبير.

الرقابة الداخلية على أعمال المنظمات العامة :

يقصد بالرقابة الداخلية أنواع الرقابة التي تمارسها كل منظمة بنفسها علـــى أوجه نشاطها ، وبمعنى أخر فهي تلك الأساليب والسياسات الرقابية التي يتوصل إليها الرؤساء لضمان تنفيذ التعليمات والأوامر الإدارية إلى مرؤوسيهم أي الرقابة النابعة من الجهاز الإداري الحكومي نفسه على العمل المؤدى فيه. ويكون من حق هؤلاء الرؤساء محاسبة مرؤوسيهم عن الأخطاء التي يرتكبونها واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيحها. والرقابة الداخلية تمتد عادة إلى جميع العمليات التي تؤديهـــا المنظمة ، كما تمتد خلال مستويات التنظيم المختلفة.

وسنتعرض فيما يلي لأهم الوسائل والأدوات المستخدمة في الرقابة الإدارية على أعمال منظمات الإدارة العامة :

أولاً : الرقابة عن طريق التقارير الإدارية Administrative Reports :

يعني التقرير : عرض البيانات والمعلومات الخاصة بنـــشاط أو موضـــوع معين ، وقد يشتمل على إلى تحليل البيانات واستخلاص النتائج منهـــا وعـــرض المقترحات والتوصيات لحل المشكلات القائمة.

والمقصود بالتقارير الإدارية هو التقارير التي توضع لتقدير كفاءة العـــاملين في الإدارة العاملة أو لبيان كيفية سير الأعمال الإدارية ، إذ تناسب التقارير من أسفل الهيكل التنظيمي إلى أعلاه ، متضمنة معلومات عن عملية تنفيذ الأعمال أو سلوك الأفراد العاملين في المنظمة أو تحليلاً لبعض الظـــواهر ، فـــلا يـــستطيع الإداري أن يراقب عملاً إلا إذا توافرت عنده المعلومات الكافية عن ســـير ذلـــك العمل والإمكانيات المتاحة له والعقبات التي تعترض سير ذلك العمل خاصة في عصرنا الحاضر حيث تعددت الأنشطة التي يقوم بها الجهاز الإداري الحكـــومي وتضخمت منظماته وتعقدت إجراءاته وزادت أعداد الأفراد العاملين فيه. ولمـــا كان الإداري لا يستطيع الاعتماد الكامل على ملاحظته الشخـــصية لمجريـــات الأمور وعلى المؤتمرات التي يعقدها مع الموظفين والخبراء كما كان الحال في

الزمن الماضي ، عندما كان نطاق المنظمات محدوداً ، فإنه يعتمد في الحــصول على هذه البيانات التقارير التي يقدمها إليه الأفراد والخبراء إذ تنقل إليه صــورة واضحة وصحيحة عن مجريات الأمور.

وقد يكون موضوع التقرير عرض بيانات دون تحليل أو تقديم توصيات ، أو تحليل الحقائق والبيانات الموجودة واستخلاص النتائج منها وتقديم التوصيات ، أو عرض نتائج بحث قام به واضع التقرير بتكليف من الإدارة. لذا فإنه يشترط في التقرير أن يكون دقيقاً شاملاً. ويمكن تقسيم التقارير تبعاً للشكل الذي تتخذه للأنواع الآتية :

١ – المذكرات Mmoranda :

المقصود بالمذكرات تلك الرسائل المتبادلة بين أقسام المنظمة الواحدة التــي تنقل البيانات بينها. والمذكرات كوسيلة من وسائل الاتــصال الكتــابي واســعة الانتشار في المنظمات الحكومية والمؤسسات الكبيرة والمنشآت الصغيرة نظــراً لضغط العمل الشديد فيها ونظراً لعدم الدقة التي يتسم بها الاتصال الشفوي بــين المستويات الإدارية العليا والمتوسطة والدنيا.

٢ – التقارير الدورية Periodic Reports :

يقصد بالتقارير الدولية تلك التقارير التي تقدم بانتظام عن نشاط المنظمة أو الإدارة وإنجازاتها وسير العمل فيها خلال فترة زمنية معينــة والمــشاكل التــي تعانيها والحلول المقترحة لها. فيقوم بوضعها رؤساء الوحدات الإدارية على كافة المستويات الإدارية وتقديمها للجهات المعنية بصورة دورية يومية ، أو أسبوعية ، أو شهرية ، أو فصلية لاحتياجاتها للبيانات التي يحتوى عليها التقارير. والهدف من التقارير الدورية هو دراستها من الجهات المختصة للوقــوف علــى نــشاط الإدارة وإنجازاتها والمشكلات التي تعترض عملها.

٣ – تقارير سير الأعمال الإدارية Administrative Reports :

يقصد بتقارير سير الأعمال الإدارية ، التقارير التـــي تقـدم مــن رؤســاء الإدارات العامة ، لإعطاء الإدارة والجهة التي يعينها الأمر البيانات عن أنـــشطة هذه الإدارات ومدى ما حققته من إنجازات. وبمعنى أخر فـــإن تقـــارير ســـير الأعمال الإدارية تعطي الإدارة والجهات المعنية بيانات عن الأجزاء العملية التي تم إنجازها. كما تمكن الإداريين من معرفة المشكلات التي تواجه إنجاز العمـــل بدقة وكفاية أثناء سير العمل وبذلك يكون حلها أكثر سهولة مما لو تركت هـــذه المشكلات لحين أتمام العمل.

٤ – تقارير الفحص Investigation Reports

والهدف الرئيسي لتقارير الفحص تحليل الظروف في الماضــــي والحاضـــر لتكون أساساً للحلول والخطط التي تتخذها الإدارة وتوضع هذه التقارير بعد تنفيذ برنامج مرسوم من الدراسة والفحص لذا فإنها تختلف عن التقارير الدورية إذ أن التقارير الدورية ما هي إلا تسجيل لبيانات معلومة ، أما تقارير الفحص فتتطلب تجميع وتسجيل بيانات هامة لم تكن عامة قبل الدراسة والفحص ، كما يقوم كاتب التقرير بتحليل هذه البيانات للوصول إلى نتائج محددة.

٥ – تقارير الكفاءة Performance Appraisal Reports

يقصد بتقارير الكفاءة التقارير الدورية التي توضع كتابة بواسطة الرؤســـاء المباشرين بهدف قياس كفاءة أداء مرؤوسيهم لمهامهم ونمـــوهم وتقـــديهم فـــي وظائفهم وسلوكهم وتصرفاتهم أثناء العمل ومعاملتهم مع زملائهم ومرؤوســـيهم. وتكون هذه التقارير سرية أو علنية من شأنها حفز الموظفين على الأداء الجيـــد وبذلك المزيد من الجهد في عملهم وتحسين مستوى أدائهم من أجل تحسين أنفسهم وبالتالي نموهم وتقدمهم ، مع وضع نتائج هذه التقارير موضع الاعتبـــار عنـــد النظر في شئون الموظفين من ترقيات وتنقلات ومكافآت.

ولتقارير الكفاءة أهمية رقابية واضحة إذ تدفع الموظفين إلى بذل المزيد من الجهود في أعمالهم وتحسين مستوى أدائهم واحترام واجباتهم الوظيفية ، كما تدفع الرؤساء المباشرين إلى متابعة نشاط المرؤوسين باستمرار.

ثانياً : الإشراف الإداري Supervision :

من الأمور التي لا تثير اختلافاً حولها ، أن الإشراف الإداري يعتبر أحد وظائف الرقابة الإدارية التي تعمل على ضمان تنفيذ الأعمال وفقاً للخطة والتعليمات المتصلة بالعمل الذي يؤدي. والإشراف الإداري يعني في حقيقة الأمر ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجه السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية أو الكتابية في القيام بالعمل على النحو المطلوب هو الأمر الذي يجعل الإشراف الإداري في مقدمة الوسائل الرقابية نظراً لقيادة على التوجيه واستعمال السلطة والاتصال الدائم المستمر مع القدرة على تقديم الثناء وتوقيع الجزاء عند الاقتضاء.

ثالثاً : الملاحظة الشخصية Observation :

تعتبر الملاحظة الشخصية من أقدم أدوات الرقابة ومن أحسن الوسائل لجمع المعلومات عن الأعمال قيد البحث وهي ما تعرف (بالتفتيش) إذا استخدامها شخص مختص بهذا العمل. والمقصود بالتفتيش التأكد من سلامة الأعمال شكلاً وموضوعاً ورفع نتائجه بتقارير إلى الجهات المسؤولة. وتعني الملاحظة اتصال مباشر بين الملاحظ والقائمين بالعمل ، أي رؤية ما يفعله المنفذون عن كسب والاستماع إلى وجهة نظرهم وتسجيل الملاحظات عن الإيجابيات والسلبيات لاتخاذ ما يلزم من إجراءات.

رابعاً : المتابعة Follow-up :

المقصود بالمتابعة هو التعرف الدائم على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعة ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة وهو الأمر الذي

يفرض على جهة المتابعة للحصول على البيانات والمعلومات اللازمـة بـصفة دورية منتظمة حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها والعمل على تداركها وعدم تكرارها.

ولكي تتم الرقابة على خير وجه ، لابد من متابعة الأداء لمعرفـة إن كـان هناك تقدماً أو تحسناً فيه أو أن الأمور مازالت على ما هي عليه حتـى بعـد أن اكتشفت أسباب الانحرافات وتصحيح الاختلافات بين ما تم وما يجب أن يتم. لذا، فإنه من الضروري أن يوفر النظام الرقابي مثل هذه المعلومات بصفة مـستمرة حتى نستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها ومعالجتها قبل استفحالها.

خامساً: الشكاوى Complaitns

تعتبر الشكاوى من أهم الوسائل الفعالة في الرقابة الإداريـة لأن الاهتمـام بالشكاوى التي تصل الرؤساء المعنيين كثيراً منها توضح أوجـه الانحـراف أو الأخطاء في تصرف القائمين بالأعمال فقد توضح أخطاء إجرائية أو وظيفية أو سلوكية أو غيرها ، ومن ثم فإن الشكاوى تعـد وسـيلة رقابيـة لأن فحـصها ودراستها يفصح المجال أمام جميع الأفراد للإسهام في الرقابـة علـى أعمـال المنظمة والعاملين فيها.

سادساً: الرقابة عن طريق الميزانيات Budgetary Control:

تعتبر الميزانية من أقدم الوسائل الفعالة للرقابة على الأموال العامة. الميزانية هي بيان تقديري لمختلف أوجه النشاط التي تمارسه المنظمة أو الجهاز الحكومي عن مدة مستقبلية. وبمعنى أخر فهي الخطة المالية التي تقوم بموجبهـا الدولـة بتوزيع إيراداتها المتوقعة على نفقاتها المتوقعة خلال فترة معينة مـن الـزمن ، وتحدد هذه الفترة غالباً بسنة مالية. وتحتوي وثيقـة الميزانيـة علـى جـداول الإيرادات ، وجداول النفقات ، كما تتضمن جداول الوظائف والمراتب للوزارات

والمصالح الحكومية. الأمر الذي يتعذر في غيابها ضمان انتظام أعمال وأنشطة إدارات ومؤسسات الجهاز الحكومي.

والواقع أن الميزانية التقديرية تجمع بين التخطيط والرقابـة لأنهـا تعكـس الخطط الموضوعة مسبقاً في ضوء التنبؤ بالظروف المستقبلية من جهة وتحـدد المعايير المطلوب الوصول إليها وتوضح الفرق بين النتائج الفعلية وهذه المعايير من جهة أخرى من أجل اتخاذ القرارات الملائمة لتصحيح الانحرافات وتحقيـق التوازن المطلوب. وعليه ، فإنها تعتبر أداة تخطيط لأنها تساعد على تـصحيح مسار التنفيذ وبالتالي تحقيق أهداف الخطة المنشودة. وفي نفس الوقت فهي تعتبر أداة رقابة لأنها تعمل على مقارنة ما هو كائن بما يجب أن يكون.

وهناك عدة أنواع للميزانيات أهمها : الميزانية العينية ، والميزانية العمومية، والميزانية المالية ، والميزانية النقدية ، وميزانية الإنتاج ، وميزانيـة المـواد ، وميزانية المبيعات ، وميزانية الشراء ... وغيرها ، إن أن الـذي يهمنـا هنـا الميزانيات التالية : الميزانية التقليدية (أو ميزانية البنود) ، وميزانيـة البـرامج والأداء ، وميزانية التخطيط والبرمجة ، وميزانية الأساس الصفري ، وفيما يلي عرض لأهم الميزانيات كأسلوب رقابي في الإدارة العامة :

١ – الميزانية التقليدية (أو ميزانية البنود) :

Traditional Budget or Item Budget

تعتبر الميزانية التقليدية من أكثر أنواع الميزانيات انتـشاراً فـي العـالم ، ويتصف هذا النوع بغرض الرقابة على أوجـه الإنفـاق ، وبتقييـد صـلاحيات الموظفين في التصرف في النفقات العامة. وترجع هذه الميـزة إلـى التطـور التاريخي للميزانية العامة حيث أنها أصلاً كميزانية للرقابة على الأمور العامة.

ولتيسير تنفيذ الميزانية ولتحقيق الرقابة عليها ، فإنه يجرى تبويب النفقات تبويبـــاً إدارياً أولاً حيث تقسم النفقات تبويباً نوعياً ليكــون مكمـــلاً للتبويـــب الإداري فيبـــين بالتفصيل ما تنفقه كل إدارة حكومية ليكون في سبيل الحصول على خدمات الموظفين وعلى بدلات الانتقال والسفر ونفقات شراء اللوازم والأجهزة والآلات وغير ذلك مـــن أوجه الإنفاق الحكومي المتنوعة. ولتحقيق ذلك تقسم فصول الميزانية إلـــى أبـــواب ، والأبواب تقسم إلى بنود تتضمن تفاصيل أوجه الإنفاق المختلفة.

٢- ميزانية البرامج والأداء : Performance Budget

تمثل الهدف من ظهور ميزانية الدولة في شكل برامج رئيسية وأعمال إلـــى تطوير الإدارة الحكومية نفسها ورفع كفاءتها في تأدية وظائفها. وعلى هذا فـــإن ميزانية الأداء تهدف أساساً إلى الاهتمام بالأهداف والإنجازات والتكاليف واقتراح التحسينات الضرورية لتنفيذ البرامج المقترحة.

وذلك فلا يجب أن ينظر إلى الميزانية على أنها وسيلة للرقابة على الإنفـــاق العام بل أيضاً على أنها أداة لرفع كفاءة الإدارة الحكومية وقياس إنجاز الأعمـــال وذلك أطلق على ميزانية الأداء العامة اسم ميزانية البرامج والأداء وأعيد تبويب النفقات العامة بشكل جديد.

٣- ميزانية التخطيط والبرمجة : (PPBS)

Planning, Programming and Budgetary System

تعتبر ميزانية التخطيط والبرمجة من أحدث أنواع الميزانية المعروفة فـــي الولايات المتحدة الأمريكية. وهي حصيلة التطورات والتحسينات التي أدخلـــت على الميزانية الحكومية من أجل الربط بين السياسات المالية والتخطيط والبرمجة والرقابة على التنفيذ.

ويمكن تعريف ميزانية التخطيط والبرمجة بأنها خطة للقيـــام تهـــدف إلـــى ما يلي :

أ- تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع واستخدام الإمكانيات المتوافرة لدى الدولة.
ب- توفر هذه الميزانية لواضعي ومقرري السياسة الحكومية وسائل تحليليه لتقييم البرامج والمشروعات الحالية والمستقبلية للوزارات والمصالح الحكومية كل برنامج في ضوء أهدافه.
ج- توفر هذه الميزانية المعلومات الكافية عن كل برنامج أو مشروع حكومي.
د- توضح الطرق البديلة للإنجاز ثم دراسة التكاليف والعائد لكل من الطرق البديلة المقترحة. أي أن ميزانية التخطيط والبرمجة تعمل على قياس تكاليف البرامج الأكثر من سنة ، كما أنها تعمل على الوصول إلى اختيار البرامج كفاءة لتحقيق الأهداف السياسية بأقل تكلفة ممكنة.

٤- ميزانية الأساس الصفري : Zero –Base Budget

تعني ميزانية الأساس الصفري تقييم جميع البرامج والمشروعات ، وتقييم جميع البدائل ، وتحديد مستوى الأداء ، قد يؤدي هذا التقييم لإعادة النظر تماماً في جميع البرامج والمشروعات من جديد ، سواء كانت برامج ومشروعات جديدة لأول مرة تقترح ، أو برامج ومشروعات قائمة بالفعل ومعتمدة في السابق.

والجدير بالذكر أن تطبيق ميزانية الأساس الصفي يتطلب تقييم كل برنامج من الصفر ودون إعطاء الأولويات للبرامج السابقة لمجرد أنها معتمدة من السابق. وعلى هذا الأساس يمكن إلغاء أو تخفيض اعتماد أي برنامج سابق إذا ثبت أن كفاءة ذلك البرنامج منخفضة. وتهدف ميزانية الأساس الصفري إلى ما يلي :

أ- تقديم الإقترحات الرشيدة لإعادة الاعتمادات بعد مقارنة البرامج القديمة والبرامج الجديدة.
ب- التركيز على تقييم البرامج والنشاطات في كل وحدة إدارية.
ج- توفر هذه الميزانية المعلومات الكافية عن كل برنامج أو مشروع حكومي.

د- توضح الطرق البديلة للإنجاز ثم دراسة التكاليف والعائد لكل مــن الطــرق البديلة المقترحة. أي أن ميزانية التخطيط والبرمجة تعمل على قياس تكاليف البرامج الأكثر من سنة ، كما أنها تعمل على الوصول إلى اختيار البــرامج كفاءة لتحقيق الأهداف السياسية بأقل تكلفة ممكنة.

٤- ميزانية الأساس الصفري : Zero – Base Budget

تعني ميزانية الأساس الصفري تقييم جميع البرامج والمشروعات ، وتقييم جميــع البدائل ، وتحديد مستوى الأداء ، قد يؤدي هذا التقييم لإعادة النظر تماماً فــي جميــع البرامج والمشروعات من جديد ، سواء كانت برامج ومشروعات جديــدة لأول مــرة تقترح ، أو برامج ومشروعات قائمة بالفعل ومعتمدة في السابق.

والجدير بالذكر أن تطبيق ميزانية الأساس الصفري يتطلب تقييم كل برنامج من الصفر ودون إعطاء الأولويات للبرامج السابقة لمجرد أنها معتمدة من السابق. وعلى هذا الأساس يمكن إلغاء أو تخفيض اعتماد أي برنامج سابق إذا ثبــت أن كفاءته منخفضة. وتهدف ميزانية الأساس الصفري إلى ما يلي :

أ- تقديم الاقتراحات الرشيدة لإعادة الاعتمادات بعد مقارنة البرامج القديمة والبرامج الجديدة.

ب- التركيز على تقييم البرامج والنشاطات في كل وحدة إدارية.

ج- تحديد أهداف لكل وحدة إدارية.

د- تحديد الطرق البديلة من أجل تنفيذ أهداف الوحدة الإدارية.

فوائد استخدام الميزانيات التقديرية في الرقابة :

إن استخدام الميزانيات التقديرية في الرقابة تحقق الفوائد التالية :

١- الميزانيات التقديرية تحدد للمنظمة في كل وجه من أوجه نــشاطها معــايير للأداء يتم عليها قياس الإنجاز الفعلي وتقييمه.

٢- الميزانيات التقديرية تؤكد على أهمية الأهداف التي ترمــى المنظمـــة إلـــى تحقيقها وذلك عن طريق ترجمة العمل للوصول إلى هذه الأهداف في شكل أرقام في الميزانية بشكل يضمن القياس الموضوعي لتقيــيم الأداء الفعلـــي للخدمات التي تقدمها المنظمات.

٣- يساعد نظام الميزانيات التقديرية على إثارة دافعية الأفراد العاملين فـــي المنظمـــة وذلك لأن هؤلاء الأفراد تكون لديهم فكرة مقدمة عما هو متوقع منهم إنجازه.

٤- رقابة الميزانيات التقديرية تساعد الإدارة العليا في المنظمة علـــى ممارســـة التنسيق الشامل على مختلف أوجه النشاط فيها.

٥- الرقابة عن طريق الميزانيات التقديرية تبرز أهمية استخدام مبدأ الرقابة على النقاط الحرجة والمهمة.

٦- الرقابة عن طريق الميزانيات التقديرية تساعد في تحديد المــسئولية وذلـــك لأنها توضح المسئولين عن النشاط بصورة محددة.

الرقابة الخارجية على أعمال المنظمات العامة :

تمارس الرقابة الخارجية أجهزة تقع خارج نطاق المنظمة ، بهدف التأكد من التزام المنظمة بفلسفة نظام الدولة ، وتتمثل هذه الرقابة في الرقابـــة الـــسياسية، والرقابة القضائية ، الرقابة الإدارية ، وفيما يلي نبذة عن كل نوع منها:

أولاً : الرقابة السياسية :

تتمثل الرقابة السياسية في رقابة الرأي العام ، ورقابة الأحزاب الـــسياسية ، رقابة مجلس الشعب ، وذلك على النحو التالي :

١ – رقابة الرأي العام :

يبدو هذا النوع من الرقابة في عدة صور أهمها :

أ- رقابة الناخبين في اختيارهم ممثليهم.

ب- رقابة الصحافة فيما تنشره من مقالات وآراء ومـا تعلنـه مـن شـكاوى ورغبات الجماهير.

ج- الرقابة التي تباشرها النقابات المهنية المختلفة ، وما يماثلها من جمعيات ، وهيئات أخلية فيما تبحثه من مشاكل ، وما تناقشه من مقترحات وما تطالب به من إصلاحات في حدود المصالح المشتركة.

٢- رقابة الأحزاب السياسية :

ويتمثل هذا النوع في رقابة الأحزاب السياسية على أعمـال الإدارة العامـة (الحكومة) ، ومناقشة أعمالها المختلفة ، ومطالبتها بتصحيح الأخطاء أو بتنفيـذ سياسات أو مشروعات معينة لتحقيق المصلحة العامة.

وتتم هذه الرقابة عادة عن طريق قيام الأحزاب المعارضة للحكومة بانتقاد ما لا تقره من سياسات الحكومة أو أعمالها المختلفة ، سواء عـن طريـق ممثلـي المعارضة في مجلس الشعب أو عن طريق صحب المعارضة إلى غير ذلك من تلك الوسائل. ومطالبتها بتصحيح ما لا توافق عليه أو ما ينمو إلى علمهـا مـن أخطاء أو انحرافات أو قصور في تحقيق المصلحة العامة.

٣- رقابة مجلس الشعب :

يتمتع مجلس الشعب باعتباره السلطة التشريعية القائمة فـي الدولـة بحـق مراقبة الجهاز الإداري عند ممارسته لوظائفه عن طريق عدة صور منها :

أ- توجيه الأسئلة إلى رئيس الـوزراء ونوابـه والـوزراء واسـتجوابهم ومناقشتهم في أحد الموضوعات وإجراء تحقيق في مسألة معينة بواسطة لجنة خاصة من بين أعضاء المجلس.

ب- إقرار السياسة العامة للدولـة والخطـة العامـة للتنميـة الاقتـصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة.

ج- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية للدولة.

ثانياً : الرقابة القضائية :

تسعى هذه الرقابة إلى تحقيق هدفين هما :

١- تقويم الإدارة بإجبارها على احترام القانون والخضوع لسلطانه ، ويكون ذلك عن طريق إلغاء القرارات التي تصدرها الإدارة ويكون بها عيب في الشكل أو تخالف القوانين واللوائح أو أن هناك في تطبيقها أو تفسيرها أو إساءة استعمال السلطة.

٢- حماية حقوق الأفراد العاملين وحرياتهم التي كفلها الدستور والقانون عن طريق إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها أو كليهما معاً إذا مس أحد هذه القرارات حقاً للفرد.

٣- ويقوم بهذا النوع من الرقابة القسم القضائي لمجلس الدولة الذي يتألف من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية.

ثالثاً : الرقابة الإدارية :

ويتولى هذا النوع أجهزة متخصصة في هذا المجال ولكنها تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي ومن أهمها : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية.

١ - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة :

بجانب الاختصاصات التخطيطية والتنظيمية التي يمارسها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال الأفراد والمنظمات الحكومية فقد أوكل المشرع للجهاز مهمة ثالثة وهي مهمة الرقابة على نشاط الأفراد والتنظيم بالأجهزة الحكومية ، وحتى يمكن للجهاز أداء هذه المهمة فإن للجهاز حق التفتيش الفني على إدارة شئون العاملين ، ووحدات التنظيم والإدارة بجميع الأجهزة الحكومية وله أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه المخالفات المالية والإدارية وبصفة عامة فإن للجهاز حق الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها.

٢ - الجهاز المركزي للمحاسبات :

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات نوعين من الاختصاصات :

أ- **في مجال الرقابة والمحاسبة** : يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالآتي :

- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة ناحيتي الإيرادات والمصروفات عـــن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف وهل تمت بطريقة نظاميـــة وفقاً للوائح الحسابية المالية المقررة وللقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة وميزانية الأعمال.
- مراجعة حسابات المعاشات والمكافــآت وصـــرفيات التــأمين والـــضمان. الاجتماعي والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.
- القرارات الخاصة بشئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينـــات والترقيـــات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية ومـــا فـــي حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية واللوائح والقرارات.
- مراجعة جميع حسابات التسويقية في أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيدة في الحسابات وأنهـــا مؤيدة بالمستندات القانونية.
- مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولـــة ومـــا يقتضيه ذلك من التأكيد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزينة الدولة في حالة الإقراض وكذا سداد الدولة في حالة الاقتراض.
- بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها.

- فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها.
- مراجعة الحسابات الختامية لميزانية الدولة (قطاعي الخدمات والأعمال) وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة ، وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين واللوائح.
- مراجعة تقارير مراقبي حسابات الشركات وإبداء الملاحظات بأنها وعلى مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية عند انعقادها.

ب- **في مجال الرقابة على الأعمال وتقييم نتائجها** : ويشمل الاختصاصات التالية:

- مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الهدف منها.
- مراجعة حسابات تكاليف الأعمال وما كان مقدراً لها ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفاً تحقيقه واستنباط معدلات التكاليف بالنسبة لكل نوع من الأعمال والمشروعات .

٣- هيئة الرقابة الإدارية :

أنشئت الرقابة الإدارية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعتبارها أحد القسمين اللذين تتكون منها النيابة الإدارية. وكان هدفها التحري عن المخالفات المالية والإدارية والكشف عنها. ثم صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة التنظيم الذي فصل الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية وجعلها هيئة مستقلة كما وسع من اختصاص الرقابة الإدارية فأضحى يشمل – إلى جانب التحري –

الدراسة والبحث وقد عدل هذا القانون الأخير بالقانون رقم ٧١ لــسنة ١٩٦٩ ، وتباشر الرقابة الإدارية الاختصاصات التالية :

- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإسدارية ، والفنية ، والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة ، واقتراح وسائل تلافيها.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الذمة العامة وذلك بشرط الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات.
- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنين عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ، ومقترحاتهم فيما يعني لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمة وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه ، وكذلك بحث دراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

الفصل الثامن

الحكومـــة الإلكترونيـــة

✍ بقراءتك لهذا الفصل يمكنك الإلمام بالموضوعات التالية :

- ⊙ مفهوم الحكومة الإلكترونية وأهميتها.
- ⊙ علاقـــة الإدارة والتجـــارة الإلكترونيـــة بالحكومـــة الإلكترونية.
- ⊙ المتطلبات الجوهرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية.
- ⊙ الآثار المترتبة على تطبيق الحكومة الإلكترونية.
- ⊙ تجارب بعض الدول فى مجال تقنية المعلومات .
- ⊙ مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية.
- ⊙ الحكومة الإلكترونية فى مصر:
  - العوامل الحاكمة للتحول إلى إلى المنظمة الإلكترونية فى مصر.
  - مزايا ومعوقات تطبيق الحكومة الالكترونية في مصر.
  - مبادرة مصر فى الحكومة الإلكترونية

μ

بدأت الكثير من الدول فى تبنى مفهوم الحكومة الإلكترونية في جميع أنحاء العالم سواء فى البلدان المتقدمة أو النامية ، على مستوى الحكومة المركزية أو الإدارة المحلية ، وذلك من خلال عرض معلومات في غاية الأهمية على شبكات الانترنت كما أصبحت كثيراً من المعاملات الحكومية والتجارية تتم عبر شبكة الانترنت ،ومن ثم فقد أتاحت هذه الشبكة للحكومة ومواطنيها فرصاً للتواصل بعيداً عن الإجراءات البيروقراطية العقيمة.

وربما نشأ هذا الحماس فى التعامل الإلكتروني ، من الاعتقاد بأن التكنولوجيا فى مقدورها تبديل الصورة السلبية للحكومات ففي كثير من أنحاء العالم ينظر المواطنون إلى حكوماتهم بأنها تبدد المال العام مما يضعف الثقة فى الحكومات. وقد يتسبب انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات "ICT" فى تجدد الأمل فى أن تصبح الحكومات أكثر اهتماماً بالمواطنين، ومن ثم فالحكومة الالكترونية تعد وسيلة لتحسين الأداء الحكومي كي يصبح فعالاً وذي كفاءة، كما أنها تيسر الحصول على الخدمات الحكومية وتتيح لأعداد كبيرة من المواطنين الحصول على المعلومات مما يجعل الحكومة أكثر مصداقية.

والحكومة الالكترونية لا تؤدى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية فى غمضة عين أو توفير الأعباء فى الميزانية ورفع كفاءة أداء الأعمال الحكومية بشكل سحري. فليست هي المعجزة التى ستغير شكل الحكومة بطريقة فورية لتصبح ذات كفأة عالية، بل هي عملية تطويرية يكتنفها دائماً أشكال من الصراع المحفوف بالمخاطر.

وإذا لم يتم استيعاب وفهم وتطبيق مبادرات الحكومة الالكترونية جيداً، فقد يكون ذلك سبباً فى إهدار الموارد والفشل في تقديم الخدمات المفيدة مما يؤدى إلى عدم رضاء المواطنين خاصة في الدول النامية. كما ينبغي أن تراعى الحكومة الالكترونية فى الدول النامية بعض الظروف الاستثنائية وأن تستوعب الاحتياجات والعوائق، مثل العادات والأعراف السائدة، وعدم توافر البنية التحتية، والفساد المالي والإداري، ونظم التعليم المختلفة... الخ، فكثيراً ما يصاحب شح الموارد والتكنولوجيا ضعف فى الخبرات وقلة المعلومات.

وحتى يمكن تغطية هذا الموضوع بشكل متكامل فإننا سنتعرض لدراسة الموضوعات التالية:

- **مفهوم الحكومة الإلكترونية وأهميتها.**
- **علاقة الإدارة والتجارة الإلكترونية بالحكومة الإلكترونية.**
- **المتطلبات الجوهرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية.**
- **الآثار المترتبة على تطبيق الحكومة الإلكترونية.**
- **تجارب بعض الدول فى مجال تقنية المعلومات والحكومة الإلكترونية**
- **مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية.**
- **الحكومة الإلكترونية فى مصر:**
  - **العوامل الحاكمة للتحول إلى إلى المنظمة الإلكترونية فى مصر.**
  - **مزايا ومعوقات تطبيق الحكومة الالكترونية في مصر.**
  - **مبادرة مصر فى الحكومة الإلكترونية**

مفهوم الحكومة الإلكترونية وأهميتها :

تعتمد الحكومة الإلكترونية على استخدام الهيئات الحكومية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. بما يسهم في رفع مستوى الكفاءة والفاعلية للحكومة ويوطد علاقتها بالمواطنين. وتنشأ الحكومة الإلكترونية من خلال عدة مراحل تبدأ بتوفير المعلومات على موقع إلكتروني ، ثم تيسير الاتصالات المتبادلة بين الجهات، ثم الاتصال المباشر بالعملاء ، ثم تطبيق النظم المتكاملة للخدمة والتبادل.

إن دراسة مراحل وأبعاد مختلفة للحكومة الإلكترونية وتحليل مفهومها يساعد على إدراك أفضل للظاهرة ووسائل استثمار فرص تكنولوجيا المعلومات من أجل تطوير دور الحكومة ونظام إدارة المصالح العامة.

ويمكن تعريف الحكومة الالكترونية بأنها : قدرة القطاعات الحكومية المختلفة على إدارة الخدمات الحكومية بما ييسر توفيرها وتقديمها للمواطنين بوسائل الكترونية وبسرعة وقدرة عالية وبتكاليف ومجهود أقل.

وتشير الحكومة الإلكترونية من وجهة نظر الأمم المتحدة إلى استخدامات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل شبكات ربط الاتصالات الخارجية، مواقع الإنترنت، ونظم الحاسب الآلي بواسطة الجهات الحكومية. ومن ثم فإن تبنّي الحكومة الإلكترونية يؤثر على العلاقة الأساسية بين الجهات الحكومية من جانب، والمواطنين وأعمالهم من جانب آخر، فالحكومة الإلكترونية تمثل إعادة ابتكار الأعمال والإجراءات الحكومية بواسطة طرق جديدة لإدماج المعلومات وتكاملها وإمكانية الوصول لها عن طريق موقع إلكتروني والمشاركة في عملية الشراء وأداء الخدمة.كما أنها أيضا عملية تحويل طبيعة إدارة الشئون العامة بالتأثير على العلاقة والمسئولية بين الدولة والفرد.

وقد يتم تناول الحكومة الالكترونية أحيانا في نطاق ضيق ، مثل تناول موضوعات محددة كخدمة التوصيل الالكتروني، و الأمن، والموثوقية ، وحماية البيانات، أو الوصول إلى المعلومات التي تخص البنية التحتية لمجتمع

المعلوماتية. ومثل هذه الموضوعات تعتبر سهلة الفهم بالنسبة لقطاع عريض من الجمهور، **خلافاً للمفهوم الموسع للحكومة الالكترونية التي تتطلب استخدام تقنيات المعلومات (IT)** لمساندة أنشطة الحكومة. والمحاولة الأولى لتوسيع المفهوم يمكن أن نجدها في التعريفات التي تبنى على مصفوفة تم فيها حصر كل العلاقات المحتملة مثل: **من الحكومة للمواطنين والعكس بالعكس، من الحكومة للحكومة، من الحكومة للقطاع الخاص ... الخ،** وبهذه الطريقة يتم لفت الانتباه إلى ميادين عديدة تؤدي وسائل الاتصال بها إلى حدوث تأثيرات هامة تقود إلى نتائج ايجابية لتحسين نوعية الخدمات.

وبناءً على ما تقدم يمكننا القول بأن الحكومة الالكترونية تحتاج إلى إعادة تصميم هيكلية لمختلف أنواع التفاعلات بين الحكومة والأفراد والمؤسسات. ويرتبط مع ذلك إعادة تنظيم لمختلف العمليات التي تقوم بها الإدارات الحكومية. ويتطلب ذلك إجراء تحليل دقيق لمختلف الوظائف التي تؤديها الحكومة.

كذلك يمكن استخدام الشبكات الإلكترونية لتسهيل تناقل المعلومات داخل أي مؤسسة حكومية فمثلاً يمكن أن تطور الأنظمة الداخلية للمؤسسة الحكومية بحيث يمكن للموظف أن يطلب مثلاً أجازة بتعبئة نموذج إلكتروني ثم يرسل النموذج إلكترونياً إلى مديره. إذا وافق المدير على الأجازة يذهب إشعار إلكتروني للموظف مباشرة بالموافقة على أجازته وإشعار إلكتروني آخر يذهب لشؤون الموظفين، وداخل نظام شئون الموظفين سوف يتم خصم الإجازة إلكترونياً. وعلى هذا النمط يمكن عمل كثير من الإجراءات الحكومية داخل المؤسسات الحكومية إلكترونياً. وهذا سوف يساعد على سرعة إنجاز الأعمال الحكومية وتقليل الاعتماد على المراسلين لتناقل المعاملات. أيضاً يمكن استخدام الشبكات الالكترونية الحديثة لتبادل الوثائق إلكترونياً بين المؤسسات الحكومية بدون مراسل، حيث يمكن أن تنقل الوثائق إلكترونياً بسرعة هائلة مقارنة بالطرق اليدوية التي عادة تأخذ عدة أيام أو أسابيع.

وتتمثل المكونات الرئيسية للحكومة الإلكترونية فيما يلي :

أولا : البنية التحتية لخدمة الحكومة الإلكترونية :

١- تطوير شروط التعاقد والمواصفات القياسية من النواحي القانونية .

٢- تصنيف المعلومات ووضع نظم السرية للتوصل للمعلومات المطلوبة.

٣- وضع إطار وشروط تقديم الخدمات لذوى الاحتياجات الخاصة.

٤- تصميم موقع الحكومة على الإنترنت.

٥- وضع الإطار لأنسب تقنية لتطوير النظم والتطبيقات.

ثانياً : شبكة الاتصالات الحكومية :

١- خلق شبكة اتصالات حكومة تسمح بتبادل المعلومات بسرعة طبقاً لقواعد لسرية المطلوبة.

٢- تصميم الشبكات وتركيب أجهزة الاتصالات اللازمة لربط مباني الوزارات والحكومة بشبكة الانترنت.

٣- التأكد من الاستخدام الأمثل لشبكة التليفونات الحالية.

٤- تصميم وتنفيذ الشبكات الخاصة بين المباني المتباعدة للجهة الواحدة.

ثالثا : تقديم الخدمات للمواطنين عبر الشبكات :

١- خلق مراكز خدمة لتوصيل وتفعيل الخدمات للمواطنين.

٢- تقديم خدمة شهادات تحقيق الشخصية الالكترونية مجاناً.

٣- تفعيل مشاركة المواطنين عن طريق خلق مجموعة حماية خدمات المواطنين.

رابعا : ميكنة أعمال الوزارات والهيئات والإدارات المحلية:

١- دراسة وتصميم وتنفيذ والمساعدة فى تشغيل النظم.

٢- ميكنة النظم المالية كالموازنة والحسابات والمشتريات والمخازن.

٣- ميكنة النظم الإدارية (مثل شئون العاملين والأجور).

٤- ميكنة نظم تبادل المعلومات والوثائق بين الجهات الحكومية.

خامسا : المشتريات الحكومية إلكترونياً عبر الشبكات :

١- نظام إلكتروني للمشتريات الحكومية باستخدام شبكة الانترنت.
٢- جداول للموردين وأسعار السلع والخدمات.
٣- الإتصال المباشر بين مقدم السلعة والخدمة والمستفيدين منها.
٤- تقديم بيان بالخبرة السابقة وعروض الأسعار وخطابات الضمان وغيره
٥- زيادة المنافسة السعرية والتخلص من عمولة الوسطاء دون المساس بالخصوصية أو شفافية إسناد العمليات والمناقصات.
٦- رفع كفاءة توفير الاحتياجات بأفضل مواصفات وأسعار وأقل فترة ممكنة.
٧- خفض الأعمال الورقية وزيادة رضا المتعاملين من موظفي الحكومة.
٨- زيادة كفاءة استغلال المخزون.

الحكومة الإلكترونية فى الدول العربية

تسعى العديد من الدول العربية إلى إتمام عملية التحول إلى الحكومة الإلكترونية، ومن أهم نماذج الحكومة الإلكترونية في الدول العربية : حكومة دبي الإلكترونية ، الحكومة الإلكترونية السعودية ، حكومة مصر الإلكترونية ، الحكومة الإلكترونية السورية ، الحكومة الإلكترونية الأردنية ، الحكومة الإلكترونية القطرية، حكومة البحرين الإلكترونية ، حكومة تونس الإلكترونية ، حكومة الكويت الإلكترونية ، حكومة المغرب

علاقة الإدارة والتجارة الإلكترونية بالحكومة الإلكترونية

دائما ما يثار التساؤل عما إذا كنا نتحدث عن إستراتيجيات تغيير أم نتحدث عن تغيير الإستراتيجيات والحقيقة أننا نتحدث عن تغيير الإستراتيجيات، فغالبية دارسي الإدارة العامة درسوا إستراتيجيات التغيير، أما الآن فالحديث عن تغيير الإستراتيجية: من الاستقرار إلى النمو والتوسع والبحث عن التعامل مع المستقبل ذو العوامل والمتغيرات المتلاحقة سريعة التحول ومن التخطيط الإداري إلى التخطيط الإستراتيجي وخلق الفرص وانتهازها. ولقد **ساهمت الإنترنت في وضع قواعد جديدة للتعامل من بينها :**

- **القاعدة الأولي: الاستمرار في الحركة والتغيير** فالمؤسسات في قمة نجاحها يجب ألا تركن إلى النجاح ، فالثابت الوحيد هو التغيير ، لذلك فمن توقف مات أو أوشك علي الموت ، فشركة ديجيتال كانت من الشركات الرائدة في صناعة أجهزة الكمبيوتر وكانت في قمة التقدم واقتنعت بما أنجزت وعاشت في هذا النجاح الوهمي إلى أن اشترتها شركة كومباك.
- **القاعدة الثانية : العمل ٢٤ ساعة** ، فالعالم أصبح يعمل ٢٤ ساعة ، لذلك لا يصح أن تتحدث مؤسسة ناجحة عن فكرة الليل والنهار أو الصيف والشتاء.
- **القاعدة الثالثة : إستراتيجيات الأعمال للبقاء** ، فقد كان الاسم التجاري ميزة أساسية للبقاء ولكن هناك ضرورة لإضافة مزايا جديدة لاستمرار بقاء المؤسسة.
- **القاعدة الرابعة : انتشار ظاهرة الشراكة والتكتلات كسمة أساسية في العالم الجديد** ويبدو ذلك في الاندماج بين الشركات العملاقة لمزيد من السيطرة والربحية ومثال ذلك الاندماج بين شركات الطيران واندماج كرايسلر مع مرسيدس.
- **القاعدة الخامسة : الفكر العالمي والعمل المحلى** ، حيث أصبحت معظم الدول تفكر في بدائل الواردات تجتهد في التوجه نحو الصادرات.

- **القاعدة السادسة :** التركيز علي الجودة الشاملة
- **القاعدة السابعة : القفز إلي المستقبل** والتوسع حيث أصبح العالم يتحدث عن أنشطة جديدة في نفس مجال العمل ، وأنشطة جديدة في أسواق واعدة وأنشطة جديدة خارج الحدود

عندما نتحدث عن الإدارة الإلكترونية فإننا نتذكر بشكل أو آخر النقاط التالية :

١- إدارة الملفات بدلاً من حفظها.

٢- استعراض المحتويات بدلاً من القراءة.

٣- مراجعة محتوي الوثيقة بدلاً من كتابتها.

٤- البريد الإليكتروني بدلاً من الصادر والوارد.

٥- الإجراءات التنفيذية بدلاً من محاضر الاجتماعات.

٦- الإنجازات بدلاً من المتابعة.

٧- اكتشاف المشاكل بدلاً من المتابعة.

٨- التجهيز الناجح للاجتماعات.

وهناك إسهامات كثيرة **لتعريف الإدارة الإلكترونية** تركز على عدة محاور منها : عدم وجود علاقة مباشرة بين طرفي المعاملة ، بالإضافة إلى إمكانية تنفيذ كافة المعاملات اليكترونياً ، هذا إلى جانب الاستخدام المكثف لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتحويلها لتكون الوسط السياسي للعمل.

ومن ثم يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها : **القيام بمجموعة من الجهود التي تعتمد على تكنولوجيا المعلومات لتقديم المنتجات لطلابها من خلال الحاسب الآلي والسعي لتخفيف حدة المشكلات الناجمة عن تعامل طالب المنتجات مع الأفراد بما يسهم في تحقيق الكفاءة والفعالية في الأداء المؤسسي.**

من التعريف السابق تتضح العناصر الجوهرية التالية :

- القيام بمجموعة من الجهود التخطيطية والتنظيمية والرقابية .
- الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات
- مزج مجموعة الموارد البشرية والمعلوماتية والتكنولوجية والآلية المزيج المناسب لتقديم الخدمة الإلكترونية .
- تقديم المنتجات (السلع والخدمات والأفكار) للعملاء بالجودة الشاملة.
- العمل على تحقيق الكفاءة والفعالية .

أما أبعاد الإدارة الإليكترونية **فتتمثل في التالي:**

- **إدارة بلا أوراق** : حيث يتم الاعتماد على الأرشيف الإليكتروني والبريد الإليكتروني والأدلة والمفكرات الإليكترونية والرسائل الصوتيه ونظم تطبيقات المتابعة الآلية.
- **إدارة عن بعد** : حيث الاتصال الإلكتروني والتليفون المحمول والتليفون الدولي الجديد والمؤتمرات الإليكترونية غيرها من وسائل الاتصال الحديثة.
- **الإدارة بالزمن المفتوح** : حيث العمل ٢٤ ساعة متواصلة دون الإرتباط بالليل أوالنهار، والصيف أوالشتاء .
- **إدارة بلا تنظيمات جامدة.** فالعمل يتم من خلال المؤسسات الشبكيه والمؤسسات الذكية التي تعتمد علي صناعة المعرفة.

وهناك العديد من الأنظمة الإليكترونية اللازمة لخدمة الإدارة الإليكترونية من بينها :

١- أنظمة المتابعة الفورية وأنظمة الشراء الإليكتروني

٢- أنظمة الخدمة المتكاملة

٣- النظم غير التقليدية الأخرى وتشمل :

- **النظم غير التقليدية ومنها :** نظم التعامل مع البيانات كبيرة الحجم ، النظم الخبيرة والذكية.

- **نظم تطوير العملية الإنتاجية وتشمل :** نظم التصميم والإنتاج ، نظم تتبع العملية الإنتاجية ، نظم الجودة الشاملة ، نظم تطوير المنتجات ، نظم تنمية شبكة الموردين.
- **نظم تطوير عمليات التسويق والتوزيع وتشمل :** نقاط البيع الإلكتروني، نقطة التجارة الإلكترونية ، نظم إدارة علاقة العملاء.
- **نظم تطوير العلاقة مع مؤسسات التمويل ومنها :** البنوك الدولية ، البورصات العالمية ، بورصات السلع
- **مواصفات المدير الإليكتروني:** الإبتكارية (القدرة علي الابتكار)، المعلوماتية (لدية المعلومة حاضرة ودقيقة) ، التعددية ، كما يجب أن يتصف بالحيوية دائماً.

٤- **نظام الذاكرة المؤسسية** : حيث يعتبر نظام الذاكرة المؤسسية من البرامج الرائدة في مجال إدارة موارد المؤسسة ويقوم النظام بربط العاملين الموجودين بالمؤسسة ببعضهم البعض ، بغض النظر عن موقعهم الجغرافي بما يمكنهم من الإطلاع علي أنشطة الإدارات الأخرى من خلال هذا النظام.

ومن مميزات نظام الذاكرة المؤسسية : إدارة موارد المؤسسة إلكترونياً. -إدارة الأعمال عن بعد. -حفظ كافة الوثائق والأعمال بشكل إلكتروني. - وسيلة سريعة لنشر المعلومات والتعليمات علي كافة المستويات الإدارية علي اختلاف مكانها في أقل وقت ممكن وبأقل التكاليف. التحول إلى المجتمع اللاورقي. - حماية وسرية تداول البيانات والمعلومات.

ويشمل نظام الذاكرة المؤسسية علي خطط العمل، وتقييم الأداء ، ونظام إدارة التكليفات، الحضور، والانصراف ، والموارد المالية ، والاجتماعات، وأجندة أحداث العالم بالكامل ، **التعلم** الذاتي ، البحوث ، الصادر والوارد ، كما يشمل النظام علي دليل الاتصال الداخلي الذي يسمح لأي فرد بالمؤسسة بالاتصال بغيره في جو من الحب والتآلف.

وقبل التوسع في تطبيق الإدارة الإلكترونية في مصر يجب بحث العديد من القضايا والتحديات التي تفرضها طبيعة تحليل بيئة العمل والنشاط بمصر ومن أهمها :

- كيفية تطبيق الإدارة الإلكترونية في مصر والأساس القانوني لتطورها.
- العلاقة بين الإدارة الإلكترونية والعلاقات الإنسانية.
- أثر الإدارة الإلكترونية علي البطالة.
- التحديات التي تواجه تطبيق الإدارة الإلكترونية.

ماهية التجارة الإلكترونية

يشير مفهوم التجارة الإلكترونية إلى **عمليات البيع والشراء التي تتم بين الأفراد والشركات، أو بين الأفراد وبعضهم البعض، أو بين الشركات وبعضها من خلال شبكة الإنترنت، وبالتالي فإنها تمثل جميع العمليات التجارية التي تعتمد على المعالجة الإلكترونية .**

ولقد قدر عدد الشركات التي تستخدم تقنية التجارة الالكترونية حول العالم بحوالى مليون شركة ومؤسسة عام ٢٠٠٢. وصل حجم التبادل التجاري الالكتروني حول العالم إلى ما يقارب ٢٠٠ بليون دولار عام ٢٠٠١، منها ٦٨ بليون في أوروبا. ومنها ٩٥% من المبلغ العام تتداوله شركات أمريكية وأوروبية ويابانية، وهو ما يعكس مدى التخلف الذي تعيشه بقية الشركات في باقي دول العالم.

وتتعدد الفوائد التي تجنيها الشركات من تطبيق التجارة الالكترونية ويتمثل أهمها في النقاط التالية: تخفيض أسعار السلع نتيجة انخفاض التكاليف، زيادة المنافسة بين الموردين والبائعين، زيادة الإنتاجية، سرعة تنفيذ عمليات البيع والشراء، توسيع نطاق سوق الشركة نتيجة استخدام الإنترنت، وضمان بيع سريع، تحسين عملية تداول النقد، وتوفير في تكلفة الأعمال الإدارية والتشغيلية.

أما عن أسباب تخلف بعض الدول اعتماد التجارة الالكترونية بالتالي:

١- عدم توافر البنية التحتية.

٢- عدم توافر المهارات البشرية التي تنشأ وتشغل وتصون هذه التقنية.

٣- عدم توافر القوانين الخاصة لتطبيق هذه التقنية.
٤- عدم توافر أنظمة أمنية لحماية المعلومات الخاصة بمستخدمي هذه التقنية.
٥- ارتفاع تكاليف وتطبيق هذه التقنية.

ولقد تمت العديد من الدراسات لبحث مدى استعداد الدول للدخول في عالم التجارة الإلكترونية واستناداً إلى نتائج تلك الدراسات يمكن استعراض **الشروط الجوهرية لنجاح تطبيق التجارة الإلكترونية** من خلال النقاط التالية:

(١) الترابط الشبكي

يعد الترابط الشبكي من العوامل الأساسية لدخول دول الاقتصاديات الناهضة إلى عالم الاقتصاد الرقمي والتجارة الإلكترونية، ولتحقيق الترابط الشبكي لابد أن تتوافر عدة عوامل أهمها إيجاد مصدر للطاقة الكهربائية. وبنية تحتية لسرعة نقل البيانات بتكلفة معقولة وتأمين خدمات النقل. إن النقص في أي من هذه العوامل سوف يضعف قدرة الدولة للاستفادة من مزايا القيمة المضافة للتبادل الرقمي عبر شبكة الانترنت.

(٢) قيادة المسار الإلكتروني

تحدد بيئة أداء الأعمال والدور الذي تلعبه الدولة في دعم الاقتصاد الوطني مدى انطلاق وفعالية قيادة المسار الإلكتروني وبالتالي فإن علاقة الثقة المتبادلة والمسئولية المشتركة بين مؤسسات القطاع الخاص والقطاع العام ضرورية لنجاح هذه الجهود خاصة في المجتمع الذي تحكمه اقتصاديات السوق والتي شهدت تغير دور الحكومة من التدخل المباشر للسيطرة على الاقتصاد إلى الاقتصاد الحر، وضمان تقديم ورقابة النشاط الاقتصادي وحماية المستهلكين وضمان تقديم وتحسين الخدمات مع خفض أسعارها وتبني سياسة جادة لتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. لقد أدركت الدول أهمية الدور الذي تلعبه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في النهوض باقتصادياتها في عصر العولمة.

(٣) أمن المعلومات

تعد قضية أمن المعلومات و البرامج و حماية الخصوصية، و تحصين الشبكات ضد هجوم مخترقي الشبكات، من القضايا التي تتطلب اهتماما بالغا من الدولة استعدادا للدخول في مجال الاقتصاد الرقمي والتجارة الإلكترونية.

فمثلا ما زالت البنوك العالمية لا تعتمد المعاملات عبر البريد الإلكتروني الواردة من قبل مجموعات المصارف المراسلة وتفضل الإبقاء على قنوات الاتصال التقليدية. ولكن يعتبر هذا العائق مؤقتا ، لأن امن المعاملات والحاجة إلى نقل المعلومات المهمة بسرعة، وبذلك فان الأماكن الآمنة على الانترنت سوف تزداد لتصبح الانترنت مركزا آمنا لإنجاز المعاملات الإلكترونية بسهولة ويسر ومصداقية.

(٤) رأس المال البشري

يمثل الاستثمار في رأس المال البشري وحسن إعداد الكوادر حجر الزاوية لضمان نجاح الجهود المبذولة لتأسيس وترسيخ بيئة الأعمال الإلكترونية الرقمية ويتطلب ذلك تعزيز المهارات التقنية والخبرات الإدارية، والتنظيمية قبل أن يحصل أي تقدم للدخول في الاقتصاد الرقمي، لهذا يجب أن تستعد الدولة بالبرامج الطموحة لتنمية مهارات كوادرها الوطنية خاصة في مجال إعداد مهندسي البرامج بهدف تعزيز تنمية صناعة برمجيات قوية، إن مهارة إدارة المشاريع وغيرها يمكن اكتساب جزء منها بالتعليم، وآخر بالخبرة المتراكمة مع تعزيز القدرة حتى على تقبل الفشل لتحقيق النجاح والإفادة من تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

وفي هذا الصدد تعتبر الشراكة الثلاثية القائمة بين القطاع العام والقطاع الخاص والجامعات ومراكز الأبحاث والتطوير الوطنية ضرورية لإعداد خريجين ذوي كفاءات عالية وقدرة على الابتكار وأخذ المبادرة وخاصة في قطاع الأعمال الصغيرة والمتوسطة وإقامة الحاضنات التكنولوجية وحاضنات أداء الأعمال.

(٥) البيئة التشريعية والقانونية للتجارة الإلكترونية

تتم الأعمال الإلكترونية، كبقية الأعمال، في إطار بيئة قانونية معينة، لذا لابد من تطوير التشريعات اللازمة لإتمام الأعمال الإلكترونية على نحو آمن ومضمون. ومن ثم يمكن تحليل وضع التجارة الإلكترونية حاليا ومستقبلا بما يمهد لإصدار القوانين والتشريعات الميسرة لتطبيقها والاستفادة منها .

على الرغم من أن مصر بادرت في استخدام الإنترنت منذ بداية التسعينيات، إلا أن هناك العديد من التحديات التي تواجه سوق الاتصالات بها، مازالت المواقع المصرية تفتقر للخصائص الفنية التي تجعل المواقع أكثر جاذبية وسهولة في الاستخدام، وهناك أيضا العديد من المشكلات المتصلة بالنظم البنكية والكروت الائتمانية التي تستخدم عن طريق الإنترنت بأسلوب آمن، ومن هذه العوائق ما يلي:

١- **العقبات التقنية** : فالبنية التحتية للاتصالات في مصر مازالت تواجه العديد من المشكلات، الثمن المرتفع لموجات التردد فمعظم الشركات لا تملك الإمكانيات المادية لشراء مساحة كبيرة من هذه الموجات، مما يزيد من بطء الإنترنت ويجعله غير عملي، ومما يزيد من حجم المشكلة عدم توافر خطوط التليفون في معظم القرى والمدن في مصر.

٢- **العقبات المالية** : مازالت مصر تفتقر لثقافة الكروت الائتمانية، التي تعد أحد العناصر الأساسية في انتشار التجارة الالكترونية، وتشير التقديرات إلي أنه تم استخراج ٤٥٠ ألف كارت ائتماني فقط في مصر لاستخدام ٢٠٠ ألف عميل فقط، ويرجع هذا لسببين رئيسيين، **أولهما** القواعد المتشددة والجو المليء بعدم الثقة المحيط باستخراج الكروت الائتمانية، و**ثانيهما**، غياب الوعي بفوائد الوصول بالمجتمع للاستغناء عن النقود، وينتج عن هذا أن مجمل المستفيدين من التجارة الالكترونية لا يتجاوزون ١٢٠ ألف مواطن فقط، وهو رقم ضئيل للغاية قياسا لعدد السكان.

٣- **العوامل القانونية** : إذ هناك حاجة ماسة لإصدار التشريعات المناسبة والمتخصصة لتنظيم عمل التجارة الالكترونية، إضافة إلي الحاجة الماسة لتدريب عدد من القضاة والمحامين للتعامل مع الكثير من القضايا التي ينطوي عليها هذا المجال التفاعلي.

٤- **العوامل الحكومية**: إن غياب استراتيجية قومية للتعامل مع تكنولوجيا الاتصالات يعد عقبة رئيسية أمام التقدم في هذا المجال في مصر، وتبني المجتمع له، بالإضافة إلي اعتماد الحكومة علي العمل اليدوي والبيروقراطية وغياب التنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة، وعدم وجود قوانين تجارية واضحة، وكل هذه العناصر تمثل عقبات أمام تنمية التجارة الالكترونية في مصر.

٥- **العقبات الاجتماعية** والثقافية: فعلى الرغم من أن الإنترنت يعتبر وسيلة موفرة للوقت والنقود أكثر من أساليب الاتصال الأخرى مثل التليفون والبريد، إلا أن أغلب المستهلكين مازالوا يفتقدون الوعي بفوائد الإنترنت، وينطبق ذلك علي الأفراد والمؤسسات التجارية معا.

وفي هذا السياق، يلعب حجم السوق دورا أساسيا، فقاعدة المستهلكين للتجارة الالكترونية محدودة بالنسبة لإجمالي عدد السكان (١,٥%)، وعلي الرغم من أن معدل مستخدمي الإنترنت يتضاعف كل سنة، إلا أنه يماثل فقط نصف المعدل العالمي، مما يحبط الاستثمار في مجال التجارة الإلكترونية. بالإضافة إلي ذلك، يلعب العامل النفسي دورا مهما للغاية، فمعظم مستخدمي الإنترنت في مصر والعالم أيضا، مازالوا يفتقرون الثقة في المعاملات النقدية من خلال الإنترنت. كما تعتبر الأمية من العوائق المهمة التي تقف في طريق أي نوع من أنواع التقدم العلمي والتكنولوجي في مصر، حيث تبلغ نسبتها ٤٠% من إجمالي عدد السكان في مصر.

إلا أن الجيل الجديد لمستخدمي الحاسب الآلى، والذي يبدأ بالمديرين المتوسطين، يعدون أكثر انفتاحا لثقافة تكنولوجيا المعلومات، مما يجعل النظرة

للمستقبل أكثر تفاؤلا، كما أن زيادة المواقع العربية سيكون لهما أثر إيجابي في تعميق ثقافة تكنولوجيا المعلومات لدي الجيل العربي الجديد، بما في ذلك ممارسة التجارة الالكترونية علي نطاق أوسع.

المتطلبات الجوهرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية

هناك العديد من المتطلبات الضرورية للتحول إلى الحكومة الإلكترونية يوضحها الشكل رقم (٦/١) ، والذى يوضح أن متطلبات التحول إلى الحكومة الإلكترونية كما يراها البعض تتمثل فيما يلى :

١- التزام القيادة السياسية بتبنى مشروع الحكومة الإلكترونية
٢- التخطيط الاستراتيجيى لعملية التحول نحو عالم الرقميات
٣- وضع خطة متكاملة للاتصالات الشاملة بين جميع الجهات
٤- التركيز على دراسة حاجات العملاء وإشباعها
٥- الاهتمام بالعاملين القائمين بتقديم خدمات الحكومة الالكترونية
٦- الدراسة المتكاملة للإجراءات ومعدلات اجراءات ومعدلات الى ترابط نظم الخدمات.
٨- التركيز على القدرات الفنية.

الشكل رقم (٦/١) **متطلبات التحول إلى الحكومة الالكترونية**

التزام القيادة السياسية بتبني المشروع

تفهم ودعم القيادة السياسية	تفهم ودعم ومشاركة رؤساء الأجهزة ومساعدهم	تبني التحول كهدف أساسي للجهاز

التخطيط الاستراتيجي لعملية التحول

رؤية ، رسالة ، قيم ، أهداف	خطة استراتيجية	أولويات	مراجعة ومتابعة	إجراءات ومعايير	إعادة هندسة

الاتصـــــــــــالات

خطة على كافة مستويات الجهاز	خطة مع الأجهزة الأخرى	الأهداف والنشاطات والأسلوب

التركيز على المتعاملين

احتياجات المتعامل	ربطها بعملية التخطيط والتنفيذ	قياس رضا المتعاملين	تقديم الخدمة المتميزة
وجود قنوات متعددة للدخول طوال الوقت		وجود إجراءات لنظام الشكاوى	

التركيز على الموظفين

القدرات	وصف الوظائف	تحليل المهارات	خطة التدريب	تقييم الأداء	ثقافة التنظيم	حوافز الابتكار

التركيز على الإجراءات

تحديد إجراءات تقديم الخدمة	إعادة الهندســــــة	معـــدلات الأداء

التركيز على نظم الخدمات

استراتيجية الترابط	حجم ومقدار الطلب	التوحيد فى أسلوب التقديم	الترابط بين الأجهزة	المطابقة مع التجارب الناجحة

التركيز على القدرات الفنيه

استراتيجية المعلومات	مصادر كافية	خطة للتطبيق	قواعد بيانات متكاملة ومترابطة	قدرات فنية	سرية المعلومات

وفى ضوء المتطلبات السابقة يتضح لنا أن الحكومة التى تريد أن تدخل عالم الرقميات (digital) عليها أن تبذل جهودا مكثفة لخلق المجتمع الذي يعتمد على المعرفة والمعلومات ويساعد على تحقيق هذا المتطلبات التالية:

١- بناء رؤية إلكترونية E-Vision وصياغة استراتيجية التغيير :

أن توفر رؤية عن المعلوماتية وتكنولوجيا الاتصالات في الدولة يضع الحكومة الإلكترونية في موقعها داخل الإطار الوطني. وهذه الرؤية يجب أن تشمل الحاجات الحالية والمتغيرة للدولة بما يخص تنمية الموارد البشرية وطرق وأساليب الحاكمية الأمثل. وتعتبر دبي ومصر والأردن من الدول التي وضعت مسودة عمل نشطة لمجتمعاتها للحاق بعصر المعلوماتية.

- قامت دبي ببدء العمل بمبادرة الحكومة الإلكترونية بهدف مراجعة وتطوير عمل الجهات الحكومية والخدمات التي تقدمها لقطاع الأعمال والمواطنين. بالإضافة إلى تمويل مدينة الإنترنت بمبلغ ٣٠٠ مليون دولار لجذب الشركات العالمية في مجال تكنولوجيا المعلومات.
- تقوم مصر بتطوير خطة وطنية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وقد افتتحت القرية الذكية بها في سبتمبر ٢٠٠٣ .
- بدأت الأردن مبادرة على مدى الخمس سنوات القادمة لاقتراح برامج عمل تعود بنتائج مباشرة على الحكومة وقطاع الأعمال والمواطنين.

و يجب أن تتضمن الرؤية التالي :

(أ) اعتماد الحكومة على إستراتيجية واضحة للتغلب على العوائق التي تعترض عملية التغيير. وجزء هام من الإستراتيجية يعتمد على تقييم دقيق وشامل للوضع الراهن ، ودراسة الحقائق على أرض الواقع والمشروعات المستقبلية.

(ب) الرؤية الإلكترونية التي تتبناها الدولة يجب أن تكون عنصرا من عناصر إطار واسع لتكنولوجيا المعلومات في الاقتصاد والمجتمع تتبناه الدولة لوضع استراتيجياتها المستقبلية .

٢ – دعم السلطة السياسية ووضع الخطة الكاملة للاتصالات :

لترجمة الرؤية الإلكترونية إلى الواقع ، على الدولة أن تقوم :

(أ) منح الفريق المسئول عن تنفيذ مبادرة الحكومة الإلكترونية الدعم السياسي والتمويل اللازم للتنفيذ.

(ب) إيجاد عملية مشاركة من قبل معظم المستفيدين مثل شركات الإنترنت وشركات التكنولوجيا المتقدمة والمستخدمين من قطاع الأعمال والمسئولين الحكوميين المعنيين والمربين والجامعات ونقابات العمال والمصارف والجمعيات الأهلية للمساهمة في مبادرة الحكومة الإلكترونية.

٣ – تحديد المزيج المناسب للعملاء.

على الحكومة أن تبدأ بمشاريع صغيرة غير معقدة قبل تعميم المبادرة على كافة قطاعات الدولة. ومن ثم يجب مراعاة :

أ- حاجات ورغبات العملاء ودراستها وتحليلها وبيان الخدمات التى يمكن تقديمها ومحاولة تحقيق الترابط فيما بينها.

ب- الاهتمام بالعاملين القائمين بتقديم خدمات الحكومة الإلكترونية ، بالإضافة إلى التركيز على القدرات الفنية المدعمة لذلك.

ج- دراسة الإجراءات التفصيلية لأداء الخدمات والأجهزة التى تقدمها مع مقارنتها بالتجارب الناجحة.

لهذا فإن على الحكومات أن تتبنى بجدية معايير الإنترنت والبروتوكولات الخاصة بها وتكون مقننة وموحدة وأن تستخدم حزم برمجيات وتطبيقات قد تم استخدامها وتسويقها بعد تجربتها واعتماد مصداقيتها. ويحسن بالحكومات أن

تتبنى بنية تحتية للتكنولوجيا تكون مرنة وقادرة على استيعاب كميات مختلفة من العمليات ودرجة توافق بين الأنظمة المختلفة تكون عالية لإعطاء المستخدم قدرة ويسر في الاستخدام وكذلك القدرة على البحث بسهولة وبطريقة مباشرة وتنويع مصادر قواعد البيانات وقدرة المستخدم على الوصول إليها بطرق مختلفة مثل استخدام الحاسب الآلي أو استلام وبعث الرسائل إلكترونيا عن طريق التليفون المحمول أو التليفزيون المرقم وربط الشبكات بمراكز التليفون.

وفي مقدور الدول العربية إذا بادرت بتنفيذ إستراتيجيات الحكومة الإلكترونية بشكل مستدام ، أن تضيق الهوة بينها وبين العالم المتقدم في الاستفادة من تكنولوجيا الاتصالات وما تقدمه في الإدارة الحكومية الجيدة والإدارة الأفضل لشؤون الحكم. ومع توفر الفرصة السانحة لتضييق الهوة والوثوب إلى الأمام بكل قوة ، يجب التنويه إلى أن الحكومة الإلكترونية ليست علاجا سحريا أو حلا سريعا لكل مشاكل الإدارة العامة.

الآثار المترتبة على تطبيق الحكومة الإلكترونية

يترتب على تطبيق الحكومة الإلكترونية العديد من الآثار من بينها:

أولاً: تغيير وتطوير الإجراءات الحكومية:

إن توفير الخدمات الحكومية بصورة أسرع وبتكلفة أقل تؤدى إلى إعادة تنظيم الإدارة الداخلية والإجراءات ودمج وتكامل قواعد المعلومات للهيئات الحكومية. من هذا المنطلق يستفيد المواطن كعميل وليس كطالب فضل أو معروف، إذ يزيد احتمال تلبية احتياجاته. كما أنها تخدم أيضا" الإعمال التجارية التي يتحول أصحابها إلى عملاء للخدمات الحكومية وموردين لخدمات وسلع للحكومة في آن واحد. وتخدم الحكومة الإلكترونية الحكومة نفسها من خلال خفض التكلفة ، **ومن الأمثلة على تغيير وتطوير الإجراءات والعمليات الحكومية ما يلى :**

أ- في الولايات المتحدة الأمريكية

- توفر حكومات الولايات بالولايات المتحدة الأمريكية ما يقرب من ٧٠% من التكلفة وذلك بالتحول إلى الخدمة الإلكترونية مقارنة بتكلفة تقديم نفس الخدمة عن طريق المعاملات المباشرة.
- تجديد الرخص في ولاية أريزونا إلكترونيا تتكلف ٢ دولار أمريكي لكل عملية مقابل ٧ دولار أمريكي بالطرق التقليدية.
- في ولاية واشنطن، نظم الشراء الحكومي الإلكتروني يوفر في المتوسط ١٠ - ٢٠% من تكلفة المواد والمشتريات.
- في ولاية ألاسكا، تكلفة تسجيل السيارات أنخفض من ٧,٧٥ دولار أمريكي إلى ٠,٩١ دولار أمريكي فقط باستخدام الطرق الإلكترونية.

ب- في الدول النامية

- ثمانية من كل عشرة برازيليين يقدمون الإقرارات الضريبية للدخل إلكترونيا هذا العام.
- وفرت حكومة البرازيل عشرة ملايين دولار حين سدد إحدى عشر مليون برازيلي ضريبة الدخل إلكترونيا.
- استخدام الإنترنت في شيلي لجدولة مدفوعات الضرائب، وللتدقيق، واستعادة بيانات عن التاريخ الضريبي الكامل للمواطنين قد أدى إلى اختزال الوقت وقلل من الأخطاء بصورة كبيرة.
- تتوقع حكومة تشيلي أن توفر مبلغ ٢٠٠ مليون دولار من جملة ٤ بليون دولار قيمة المناقصات السنوية للدولة، وذلك بعد وضع نظام المشتريات على موقع إلكتروني.

ج- في الدول العربية :

- إدماج قواعد البيانات لوزارتي التخطيط والمالية في المغرب أدي إلى خفض زمن إعداد الميزانية العامة للدولة إلى النصف.

- استخدام هيئة الموانى والجمارك بدبي للإنترنت سمحت لآلاف من شركات الشحن والنقل بخفض الوقت والتكلفة ووفرت خدمات تخليص على مدار الساعة.
- الخدمات العامة الإلكترونية المقدمة من الهيئات الحكومية بدبي للأعمال والأفراد يتوقع لها أن تحقق وفر في التكلفة الإدارية بما يوازي على الأقل ١٠%.

ثانياً: تطوير نظام إدارة الحكم والشئون العامة (Governance) – وإيجاد علاقة جديدة بين المواطنين والدولة في إدارة شئون الدولة ، من خلال المكونات التالية :

١. عملية جمع المعلومات كأساس لتطور السياسات ، ونشرها للمواطنين عن نتائج المشاورات في السياسات.
٢. استخدام نظم المعلومات الإلكترونية لتسهيل عملية المشاركة والتحاور لإعداد السياسات وتحديد الأولويات والتوجهات الإستراتيجية للدولة.
٣. في مرحلة متقدمة ، استخدام نظم المعلومات الإلكترونية في عملية الانتخابات والتمثيل السياسي.

إلا أن تطبيق هذه المكونات يحتاج إلى إرادة سياسية والتزام حقيقي باستخدام نظم المعلومات الإلكترونية للنهوض بنظام إدارة الحكم والشئون العامة.

ومن الأمثلة عن أثر التحولات في نظام إدارة الحكم والشئون العامة (Governance)

- في عام ١٩٩٣ ، تم عمل مداولات مدنية في مدينة "هوجفيلت" بهولندا أشترك فيها مئات من المواطنين عن طريق ملء عدد من الاستبيانات بمساعدة نظام التراسل المزدوج الإلكتروني.

- الانتخاب الإلكتروني في ولاية أريزونا بالولايات المتحدة أدى إلى اشتراك عدد من الناخبين يوازي ستة أضعاف المعدل العادي وذلك في الانتخابات الأولية للحزب الديمقراطي.
- استخدمت هيئة الانتخابات الحرة في جنوب أفريقيا نظم المعلومات الإلكترونية لإدارة وجمع وتدقيق وتسجيل ١٨ مليون بطاقة انتخاب وذلك في انتخابات عام ١٩٩٩.

والأثر الأول يمكن تحقيقه على المدى القصير، والكثير من الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والهند والبرازيل والمغرب والإمارات يحصدون حاليا فوائد استخدام التكنولوجيات الحديثة. أما معظم الدول العربية فأمامها الآن مسئولية الاستثمار في استخدامات نظم المعلومات الإلكترونية حتى يمكنهم إحداث التغييرات في الإجراءات الحكومية.

تجارب بعض الدول فى مجال تقنية المعلومات والحكومة الإلكترونية :

تعتمد عدد من الدول المتقدمة والنامية على تقنية المعلومات لمواصلة تقدمها وللنهوض باقتصادياتها ومجتمعاتها، إذ ترى أن العصر الحالي هو عصر المعلومات، وقد طور العديد منها خطط وطنية لتقنية المعلومات. وقد كانت اليابان أول دولة تتجه هذا الاتجاه، حيث أعدت أول خطة وطنية للمعلوماتية عام ١٩٧٢م. وتلتها بعد ذلك عشرات الدول. ويبين الجدول التالي تاريخ بدء أول خطة لتقنية المعلومات في بعض الدول.

الجدول رقم (١-٦)

تاريخ أول خطة لتقنية المعلومات في بعض الدول

الدولة	تاريخ أول خطة
اليابان	١٩٧٢م
فرنسا	١٩٧٨م
تايوان	١٩٨٠م
سنغافورة	١٩٨٠م
كوريا الجنوبية	١٩٨٢م
بريطانيا	١٩٨٢م
السوق الأوربية المشتركة	١٩٨٣م
استراليا	١٩٨٤م
البرازيل	١٩٨٤م
إسرائيل	١٩٨٤م
الهند	١٩٩٨م
جمهورية مصر العربية	١٩٩٨م

وفيما يلي نبذه مختصرة عن تجارب بعض الدول الرائدة في هذا المضمار: الهند، وفرنسا، والفلبين، وسنغافورة، وماليزيا.

- ففي **الهند** سعت الحكومة إلى جعل تقنية المعلومات وسيلة للنهوض بالبلاد من تخلفها التقني والاقتصادي والرقي بها إلى مصاف الدول المتقدمة. ففي عام ١٩٩٨م أعلن رئيس الوزراء دعمه لتطوير تقنية المعلومات وجعلها إحدى أولياته الخمس. وفي خلال شهر تم إعداد خطة مستعجلة لتحقيق المتطلبات المُلحة، ثم تلى ذلك عدة خطط في مستويات مختلفة. وتم تكوين لجنة وطنية على مستوى عال لتقنية المعلومات وتطوير البرمجيات.

وتركز الهند بالدرجة الأولى على صناعة البرمجيات، وذلك لتميزها بوجود أعداد كبيرة من مواطنيها المؤهلين في تقنية المعلومات. وقد استطاعت بهذه الاستراتيجية أن تزيد من صادراتها البرمجية بما نسبته ٥٠% كل سنة، لأربع سنوات متتالية.

كما تهدف الهند لإيصال صادراتها البرمجية إلى ٥٠ مليار دولار عام ٢٠٠٨م، بالإضافة إلى زيادة مستوى نسبة الحاسبات إلى الأشخاص من جهاز واحد لكل ٥٠٠ في عام ١٩٩٨م إلى جهاز واحد لكل ٥٠ في عام ٢٠٠٨م. وقد اتخذت الهند المحاور التالية لتحقيق أهدافها:

- تطوير بنى تحتية للمعلوماتية تؤهلها لتحقيق أهدافها بشكل مرضي.
- نشر تقنية المعلومات.
- الحكومة الإلكترونية.
- استخدام تقنية المعلومات في القطاع العام.
- أمن المعلومات والتشريعات والقوانين الخاصة بالمعلوماتية.
- إعداد الكوادر الوطنية في تقنية المعلومات.

أما فرنسا فقد دخلت في مجال التخطيط المعلوماتي قبل أكثر من عشرين عاماً، حيث أعدت أول خطة وطنية في عام ١٩٧٨م. ثم تلي الخطة الأولى عدد من الخطط، وكان آخرها تحت مسمى "تهيئة دخول فرنسا إلى المجتمع المعلوماتي". وفي هذه الخطة تطرح الحكومة الفرنسية مشروعاً ورؤية سياسية لتقنية المعلومات والاتصالات وذلك لخلق مجتمع معلوماتي مترابط. وقد جعل رئيس الوزراء الفرنسي هذا الهدف أحد أولياته المهمة. وتقوم هذه الخطة على ستة محاور أساسية، يمكن تلخيصها فيما يلي :

- استخدام تقنية المعلومات والاتصالات في قطاع التعليم.
- محور ثقافي.
- الارتقاء بالخدمات العامة عن طريق استخدام تقنية المعلومات.

- الارتقاء بالقطاع الخاص عن طريق الاعتماد على تقنية المعلومات.
- الابتكار والتطوير التقني.
- تشريعات ونظم.

والجدير بالذكر أن الحكومة الفرنسية قد صرفت أكثر من ٩،٥ مليار فرنك فرنسي فيما بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٠م لتنفيذ أجزاء من هذه الخطة، منها ،على سبيل المثال، زيادة المدارس المتوسطة الموصلة بالإنترنت من ٤٠% إلى ٨٥%.

أما الفلبين، فقد أعدت خطتها الوطنية عام ٢٠٠٠م وكانت تهدف إلى تطوير تقنيات المعلومات. ويتم متابعة تلك الخطة من قبل رئيس الدولة، وتم ربطها بالخطة الوطنية العامة متوسطة المدى. وبدأ العمل على وضع الخطة عام ١٩٨٩م عندما أنشئت الهيئة الوطنية لتقنيات المعلومات. وتتكون الخطة من المحاور التالية:

- الاتصالات
- الحكومة
- التعليم
- الأبحاث

أما في سنغافورة فقد قامت هيئة التطوير المعلوماتي بوضع خطة معلوماتية عام ١٩٩١م، وتهدف الخطة إلى تحويل سنغافورة إلى جزيرة ذكية. وتتكون محاور الخطة من التالي:

- وضع خطوط اتصال رئيسة
- تنمية الاقتصاد
- تنمية الكوادر الوطنية
- توفير الراحة للأشخاص
- ربط المجتمع داخلياً ودولياً.

وأما في ماليزيا فيشرف رئيس الوزراء على الخطة الوطنية لتقنية المعلومات من خلال هيئة وطنية لتقنية المعلومات، حيث يتولى رئاستها. وتشمل

هذه الهيئة أعضاء من القطاع الخاص، والقطاع العام، وقطاعات الاهتمام الخاص التي تشكل مراكز التفكير والنصح للحكومة. وتنسق هذه الهيئة بين الهيئات الأخرى في مستوى الولايات. كما تم إنشاء هيئة لمتابعة تنفيذ المحاور الرئيسة، والتحول إلى العالم الإلكتروني ، وهي:

- الاقتصاد الإلكتروني
- التعلم الإلكتروني
- الحكومة الإلكترونية
- المجتمع الإلكتروني
- السيادة الإلكترونية

مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية

تُعد البنية التحتية العامل الحاسم في دخول عالم التجارة والاقتصاد الرقميين، والمصطلحات التي برزت وانتشرت في الآونة الأخيرة حول الحكومة الالكترونية ما هى إلا انعكاسا لتحولات وتطورات كثيرة ومتشعبة يشهدها العالم منذ فترة للانتقال إلى مرحلة كل ما هو الكتروني بعيدا عن التعاملات التقليدية التي تكلف الكثير من الجهد والنفقات.

ولقد لخص المؤتمر الأول للحكومة الالكترونية الذي انطلقت فعالياته في الكويت هذه التحولات في عبارة اتفق عليها الجميع وتتمثل في أن : **إعادة اختراع مفهوم الحكومة يُعد أول الطريق نحو الحكومة الالكترونية** ، أو خلق حكومة جديدة تعتمد كليا على عناصر التكنولوجيا الحديثة.

من العناصر الضرورية لتنفيذ الحكومة الالكترونية وضع برنامج للاستخدام الصحيح لكل ما ينتج عن هذه التحولات مع تدريب أكبر عدد من المواطنين على استخدام الكومبيوتر وتكوين الكوادر البشرية القادرة على التعامل مع هذه التطورات.

إن الإرادة والرغبة في التطوير تشكل عنصرا هاما من عناصر التنفيذ خاصة إذا ما صاحبها عدم الخوف من التغيير. وهناك نوعين من البنية الأساسية التي تحتاج لها الحكومة الالكترونية وهما البنية الأساسية الصلبة والمرنة. **فالبنية الصلبة** تتمثل في الاتصالات ونسبة انتشار الإنترنت وأجهزة الكومبيوتر وتكلفة الخدمة بينما تتمثل البنية المرنة في النظرة المستقبلية والخطة المحكمة والتطبيق التدريجي والقيادة الحكيمة. وإذا ما أرادت الدولة أن تخطو بقوة نحو الحكومة الالكترونية فان عليها أن تضع في الاعتبار أنها تعيد اختراع الحكومة عن طريق البحث عن الميزات التنافسية .وهناك ضرورة لإشراك القطاع الخاص وتأهيل الموظف الحكومي تأهيلا يمكنه بعد فترة من الانخراط في العمل .

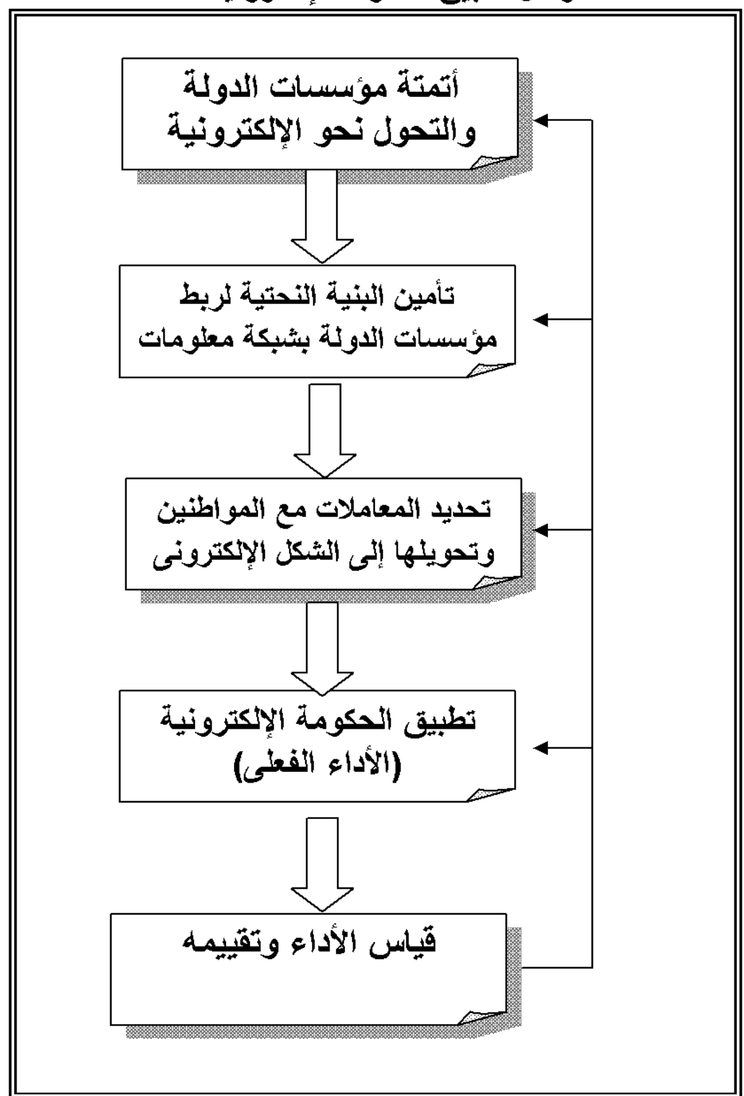
ومن أهم متطلبات إقامة حكومة الكترونية من الناحية الفنية أن يكون هناك بوابة واحدة للحكومة مع تنوع قنوات الاتصال – تليفونات – انترنت – تليفونات محمولة – وترابط هذه القنوات بعضها البعض إلى جانب وجود مشاركة بين الإدارات الحكومية في المعلومات وقدرتها على تبادلها وحماية المعلومات الخاصة.

ويمكن القول أن هناك أربع مكونات للهيكل الفني لأي حكومة الكترونية وهي **وجود قنوات الاتصال الالكترونية ، والربط الالكتروني بين الإدارات الحكومية ووجود الشبكة الالكترونية** بالإضافة إلى **وجود الأنظمة القادرة على تقديم خدمات إلكترونية**.ولقد قطعت بعض الدول شوطا طويلا في إعادة صياغة حكومتها وإنجاز مشروع الحكومة الالكترونية وفق المبادرة الطموحة في هذا الصدد.

ويمكن القول أن هناك عدة مراحل لتطبيق الحكومة الإلكترونية يوضحها الشكل رقم (٦/٢) . وتتمثل تلك المراحل فيما يلي :

الشكل رقم (٦/٢)

مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية



١ – أتمتة مؤسسات الدولة وتحويل جميع معلومات الحكومة ووزاراتها الورقية إلى معلومات إلكترونية.
٢ – تأمين البنية التحتية الضرورية لربط كافة مؤسسات الدولة بشبكة معلومات واحدة وتبادل المعلومات بين مختلف الجهات.
٣ – تحديد جميع التعاملات بين المواطنين وكل مؤسسة وتحويلها إلى تعاملات إلكترونية.
٤– الأداء الفعلى للحكومة الإلكترونية والذى يتمثل فى قيام الحكومة الإلكترونية بكافة وظائفها وأدوارها فى التطبيق العملى.
٥– قياس أداء الحكومة الإلكترونية وتقييمه.

وفيما يلي لمحة عن كل مرحلة من تلك المراحل مع بيان الوضع بالدول العربية ومقارنته بالأوضاع في بعض الدول الأخرى

١ – أتمتة مؤسسات الدولة وتحويل جميع معلومات الحكومة ووزاراتها الورقية إلى معلومات إلكترونية ومن بين الأبعاد اللازمة لتحقيق الحكومة الإلكترونية وتطوير تكنولوجيا المعلومات في هذا الصدد :

- دعم أسعار أجهزة الحاسب الآلي بالتعاون مع القطاع الخاص.
- ضمان إمكانية الدخول على شبكات الإنترنت في الهيئات الحكومية والمكتبات العامة، والمراكز، ومكاتب التليفونات العامة، ومكاتب البريد، وتشجيع القطاع الخاص في هذا المجال.
- توفير المعطيات والمعلومات واعتبارها ملكية عامة انطلاقا من قانون حرية المعلومات.
- إدخال الإنترنت في الفصول الدراسية.
- تمويل تدريب المدربين على أفضل استخدامات تكنولوجيا الإنترنت.
- توفير التدريب التقني للعاملين في مجال تكنولوجيا المعلومات
- تطوير وتحسين نظام توصيل المعلومات وتوزيعها

٢ - تأمين البنية التحتية الضرورية لربط كافة مؤسسات الدولة بشبكة معلومات واحدة وتبادل المعلومات بين مختلف الجهات.ومن بين الأبعاد اللازمة لتحقيق الحكومة الإلكترونية وتطوير تكنولوجيا المعلومات في هذا الصدد :

- تنمية البنية الأساسية لنظم الاتصالات وزيادة عدد التليفونات الثابتة والمحمولة. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تحرير قطاع الاتصالات.
- زيادة المنافسة بين شركات الإنترنت و/أو خفض أسعار الاشتراكات
- إنشاء نظام أمني لسرية المعلومات الخاصة الشخصية في الشبكات وبناء الثقة لدى العملاء بهذا النظام من خلال عمليات التدقيق والتشفير.

٣ - تحديد جميع التعاملات بين المواطنين وكل مؤسسة وتحويلها إلى تعاملات إلكترونية.ومن بين الأبعاد الواجب مراعاتها لتحقيق الحكومة الإلكترونية وتطوير تكنولوجيا المعلومات في هذا المجال :

- تسمح المواقع بالاستفسار عن المعلومات وملء الاستمارات والنماذج بنظام الاتصالات المتبادلة ذي الاتجاهين
- نشر المعلومات العامة على موقع الكتروني ووضع النماذج القابلة للطباعة وبيان كيفية استخدامها.
- المواقع الإلكترونية تسمح بتبادل أفضل للمنفعة بين الجهات الحكومية التي تتبادل الاتصال مباشرة مع عملائها وتأخذ معلومات دقيقة ومباشرة وتخزنها إذا كانت معلومات حساسة. كما يستفيد العميل بالمعلومة الدقيقة بيسر.
- تشجيع القطاع المصرفي لتطوير منتجات مالية جديدة والتأكد من السرية والأمن في العمليات المالية في آن واحد.

٤- الأداء الفعلى للحكومة الإلكترونية :

تتمتع الحكومة الإلكترونية بأبعاد ثلاثة: من الحكومة إلى المواطن (G2C)، ومن الحكومة إلى رجال الأعمال (G2B) ، ومن الحكومة إلى الحكومة (G2G). ويمكننا إلقاء الضوء على كل منها باختصار كما يلي :

أ – من الحكومة إلى المواطن (G2C)

- معلومات عن طرق الاتصالات والأدلة الخاصة بالجهات وساعات العمل ومعلومات عن الطقس... الخ.
- بدأت حكومة المملكة العربية السعودية استخدام الحاسب الآلي في القطاع العام وتخطط إلى توفير المعلومات والخدمة للمواطن في السنوات الخمس القادمة.
- تخطط حكومة الأردن لتنفيذ العمل بالحكومة الإلكترونية بشكل كامل في غضون خمس سنوات.
- يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم الحكومة المصرية في تحديث قطاع الاتصالات والتليفون.
- يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حكومة دولة الكويت من خلال تشييد مواقع إلكترونية داخلية وخارجية لعرض المعلومات.

ب – من الحكومة إلى رجال الأعمال (G2B)

- التوصل إلى معلومات ومعطيات وإحصائيات رسمية حكومية.
- يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكومة المصرية في تطوير قطاع الأعمال واعتماده على الاتصالات الإلكترونية.

ج – من الحكومة إلى الحكومة (G2G)

- نشر ميزانية الصرف التي تقرها الدولة لكل وزارة وجهه حكومية على المواقع الإلكترونية.

- تقوم الحكومات المحلية بنشر معلومات عنها وعن أنشطتها على المواقع الإلكترونية.
- يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم مشاريع في وزارة الخارجية في مصر والسعودية لميكنة عملياتهما.
- يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم مشروع في الكويت لإنشاء قاعدة معلومات قضائية في وزارة العدل.
- يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم مشروع في برلمان المغرب لإنشاء قاعدة معلومات ومواقع إلكترونية.

ويلاحظ أن نسبة انتشار الانترنت فى الدول العربية قليلة نسبياً حتى مع الزيادة المتوقعة خلال ٥-١٠ سنوات القادمة. وبالتالي يجب عدم حصر **طريقة تقديم خدمات الحكومة الالكترونية بالانترنت فقط** والأخذ بعين الاعتبار استخدام طرق ووسائل بديلة. لقد تم بناء حكومات الكترونية ناجحة في أماكن مختلفة من العالم باستخدام أنواع أخرى من التكنولوجيا غير الانترنت، مما نتج عنها تحسين أداء الخدمات الحكومية. وفي حالات عدة يمكن تطبيق الحكومة الالكترونية على خطوات مرحلية تبدأ متواضعة وتتعاظم مع مرور الوقت، حيث يتم بداية **استخدام الفاكس والتليفون** وتكنولوجيا أخرى للاتصالات ويقتصر استخدام الانترنت على نشر المعلومات عن الخدمات المقدمة في الحكومة الالكترونية قبل إدخال خدمات المعاملات من خلال الانترنت. إن العوامل الأساسية للنجاح في نشر المعلومات هي استخدام البوابات (portals) التي تقوم بالتعرف على المستخدمين وتمييزهم وتقديم خدمات موحدة لمستخدمي الشبكة. إن أسلوب بناء الحكومة الالكترونية يتطلب في البداية استخدام القواعد والأساليب التي جربت سابقا والتي تأخذ بعين الاعتبار التصور المستقبلي. وبناء على ما سبق، هناك ثلاث احتمالات أساسية من خلالها يمكن بناء الحكومة الالكترونية. علماً بأنه بالامكان استخدام واحد أو أكثر من سيناريو في نفس الوقت.

سيناريو (١) : تكنولوجيا الفاكس والتليفون

تعتبر أجهزة الفاكس والتليفون مناسبة جداً لبدء استخدام الحكومة الالكترونية نظراً لانتشارها العالي في معظم البلدان وبسبب بساطة استخدامها نسبيا وقلة كلفتها.

تناسب هذه التكنولوجيا الدول التي تفتقر إلى بنية اتصالات تحتية تكفي لاستخدامات الانترنت الكثيفة، أو الحالات التي لا يستطيع المواطنون الحصول على التدريب الفني للانترنت المناسب أو صعوبة حصولهم على الأجهزة. في كل هذه الحالات يمثل التليفون والفاكس فرصة لبدء استخدام الحكومة الالكترونية دون الحاجة إلى الاستثمارات العالية والوقت الطويل اللازمين لتطوير البنية التحتية الضرورية للانترنت على المستوى الوطني. وعادة ما تقوم الحكومة بتقديم الخدمة المركزية أو عن طريق مركز المناداة (Call Center) حيث يمثل ذلك محطة لتجميع وتصنيف المكالمات والفاكسات الواردة ومن ثم إعادة توجيهها إلى الدوائر الحكومية ذات العلاقة.

بالإضافة لذلك، ضرورة توفر إمكانية ضمان وصول أي وثيقة أو التأكد من إعلام المستخدم عن موعد تجهيز هذه الوثائق لكي يعمل على استلامها. كما أن هناك ضرورة لتوفير معلومات عن طريق الاتصالات عن حالة أو المرحلة التي وصلت إليها الوثيقة للمستخدمين الذين طلبوها.

سيناريو (٢) : تكنولوجيا الانترنت (حواسب شخصية وأكشاك حاسبية)

تعتمد العديد من الحكومات في العالم على استخدام تكنولوجيا الانترنت في تطبيق الحكومة الالكترونية. ويتطلب ذلك وضع استثمارات عالية كأجهزة توصيل المستخدمين (غالباً ما تكون أجهزة حواسب شخصية أو أكشاك حاسبية للعامة)، بنية تحتية وطنية للاتصالات، ونقطة اتصال واحدة مع الحكومة (غالباً ما تكون البوابة الرئيسية للانترنت)، شبكة حكومية آمنة لتوصيل الدوائر الحكومية فيما بينها، وتوفير أجهزة حاسب لتقديم هذه الخدمات.

هناك أيضاً حاجة كبيرة للاستثمار في مجال مهم آخر مثل نشر الوعي العام بين المواطنين وتقديم التدريب المناسب لهم وتدريب موظفي الحكومة وإعادة تصميم الإجراءات والأنظمة المستخدمة في الدوائر الحكومية والعمل على تطوير معايير استخدام وتبادل المعلومات. لقد تبين في العديد من الحالات بأن التحدي الرئيسي يكمن في التغلب على الفوارق في ثقافة العمل ما بين دوائر الحكومة المختلفة.

سيناريو (٣) : تطبيق سياسة وسط ما بين السيناريو الأول والثاني

تقوم معظم الحكومات التي تقدم خدمات الحكومة الالكترونية اعتماداً على الانترنت بتقديم هذه الخدمات أيضاً اعتماداً على تكنولوجيا التليفون و الفاكس وبالتوازي مع الانترنت، وذلك لكي تتغلب على الفوارق في المعرفة واستخدام التكنولوجيا بين أفراد المجتمع لتقديم الخدمات إلى قطاعات المجتمع التي لا تمتلك أجهزة حاسب شخصية ولا يتوفر لديها إمكانية الاتصال بخدمات الانترنت.

إن هذا السيناريو يجمع ما بين أسلوب الانترنت وأسلوب التليفون/الفاكس بطريقة تناسب حاجة المستخدم الفردي. يمثل هذا الأسلوب نقطة البداية النموذجية لتلك الحكومات التي على وشك البدء في بناء الحكومة الالكترونية. حيث يسمح للحكومات في البدء بسرعة في مشروع الحكومة الالكترونية مستخدماً ماهو متوفر من التكنولوجيا التي تعتمد على التليفون لكي تكسب الخبرة اللازمة وتعمل على تأسيس مجموعة من المواطنين دائمي الاستخدام للتكنولوجيا.

٥- قياس أداء الحكومة الإلكترونية

حيث إن الحكومة الالكترونية تتطلب انفاق مبالغ مالية كبيرة موارد بشرية ومعلومات والتزامات سياسية فإن المحاسبة والمساءلة على كيفية التصرف بهذه الموارد لابد أن تحقق بطريقة أو أخرى ففي البلاد النامية أو الصناعية على السواء، ديمقراطية كانت أو ديكتاتورية ، فإن صناع السياسات والإدارات المسئولة عن تطبيق الحكومة الالكترونية مطالبة بتوضيح كيفية انفاق تلك لأموال وما هي السياسات التى يتم إعدادها والخدمات العامة التى تقدم ، وذلك بمجرد أن تبدأ الحكومة الالكترونية فى نشاطاتها.

الأداء هو الأساس :

إن نجاح مشروع الحكومة الالكترونية يقاس بتحقيقها للأهداف : جودة الخدمات المقدمة ، تيسير الحصول على المعلومات ، زيادة فرص المواطنين فى الوصول إلى المسئولين. ولابد من وضع معايير للحكم على التطور ومستوى الأداء وتعزيزهما بمبادئ المحاسبة والمساءلة.

معايير الأداء :

على المؤسسات المسئولة عن إدارة مشروع الحكومة الالكترونية أن تحدد مقاييس للأداء ويمكن تصنيف المعايير التى يقاس بها أداء الحكومة الالكترونية فى قسمين : معايير لقياس أداء الحكومة الالكترونية فى الدولة ، معايير لقياس أثر تطبيقات الحكومة الالكترونية.

وفيما يلي بعض المقاييس العامة التى تستخدم للمجموعتين :

أ- معايير لقياس أداء الحكومة :

- حجم المعاملات التى تتم الكترونياً.
- الفترة الزمنية اللازمة للرد على الاستفسارات.
- الفترة الزمنية التى تستمر فيها العمليات بدون مشكلات منذ بدء تشغيل خدمات الحكومة الالكترونية.
- عدد أو النسبة المئوية للخدمات العامة التى تقدم الكترونياً.
- عدد الخدمات الجديدة التى تقدم الكترونياً.
- النسبة المئوية للنطاق الجغرافي التى تغطيها خدمة بعينها.

ب- معايير لقياس أثر الحكومة الالكترونية:

- عدد أو النسبة المئوية للمناطق التى تحصل على المعلومات أو الخدمات الكترونياً.
- زيادة السهولة أو الكفاية فى تقديم المعلومات أو الخدمات (مثل تخفيض عدد الأيام اللازمة لتقديم الخدمات).

- الفترة الزمنية اللازمة لإتمام المشتريات، الخدمات، المعلومات (من وجهة نظر الحكومة، ورجال الأعمال والمواطنين).
- تخفيض التكلفة على المواطنين.
- تخفيض التكلفة على الحكومة.

هذه القائمة مجرد نموذج للمعايير الكمية التى يمكن استخدامها فى تقويم الأداء العام لمشروع ما للحكومة الالكترونية ويمكن إعداد معايير أخرى تتناسب مع أي مشروع ما. فمثلاً يمكن تقويم مشروع الكتروني للمشتريات بناء على حجم التعاملات أو تخفيض الفترة الزمنية اللازمة لعملية الشراء أو تقليل التكلفة. ومن ناحية أخرى يمكن تقويم مشروع يقدم معلومات صحية الكترونية حيث يكون التقويم على أساس النسبة المئوية للمنطقة الجغرافية التى تستطيع الحصول على المعلومات الصحية أو زيادة استخدام الخدمات الصحية فى تلك المنطقة أو زيادة الوعي العام (كما تقاس بالاستقصاءات مثلاً).

ويجب القيام بإعداد معالم لقياس مدى التقدم : حيث توفر هذه المعالم طريقة قياس لمعرفة ما إذا كانت مشروعات الحكومة الالكترونية فى تقدم مضطرد وتقدم فعلاً ما وعدت به ويمكن اعتماد هذه النقاط على أساس :

- تواريخ محددة.
- المقارنة مع دول أو أقاليم أخرى.
- إجراء مسح استبياني لمعرفة الرأي العام.
- إجراء دراسات مستقلة (لقياس درجة الرضا عند العميل ، الماركة ، جدوى التكلفة).
- قياس مشاركة القطاع الخاص أو كفاءة تقديم الخدمات بواسطة المؤسسات.
- درجة التمويل الذاتي التى يحققها المشروع.

ونكرر القول أن هذه مجرد أمثلة للطرق أو المعايير التى يمكن اســتخدامها كمعالم على أن تكون هذه المعالم محددة وخاضعة للتقويم المستمر كــي يكــون قياسها للإنجازات دقيقاً.

الحكومة الإلكترونية في مصر

العوامل الحاكمة للتحول إلى المنظمة الإلكترونية فى مصر

يوضح أستاذنا الدكتور على السلمي أهم المــشكلات التــي تعيــشها الإدارة المصرية عبر السنوات القليلة الماضية رغم كل النيات الطيبة والجهود المستمرة التى يبذلها المخلصون من أبناء مصر فى مواقع العمل المختلفة وعلــى جميــع المستويات :

١- تراجع قيمة الجنيه المصرى بالنسبة لجميع العملات الأجنبية منها والعربية، وبما يعنى تراجع قوته الشرائية فى الداخل وانخفاض مستوى المعيشة للمواطنين ممــا أدى إلى رفع الأسعار بنسب لا تتماشى مع التأثير الحقيقى لانخفاض قيمة العملة الوطنية. وهذا يعنى فى انخفاض الإنتاجية وقصور معدلات النمو الاقتصادي عن الوصول إلى المستويات المعادلة لحجم الاستهلاك.

٢- تفاقم الفجوة بين حجم وقيمة الواردات المتزايدة باستمرار وبين حجم وقيمة الصادرات المتراجعة باستمرار، بما يشير إلى عجز الإدارة المصرية فــى مواقع الإنتاج والخدمات عن توفير سلع وخدمات تلائم احتياجات الأســواق الخارجية وتحظى بإعجاب شرائح معقولة من المستهلكين فيها.

٣- تزايد معدلات البطالة بمعدلات كبيرة خاصــة بــين خريجــي الجامعــات والمعاهد ، فضلا عن الاضطراب وعدم الوضوح فى أرقــام المتعطلــين. وهذه البطالة مؤشر على تراجع قــدرة الإدارة المــصرية فــى الحكومــة وقطاعات الأعمال على إيجاد فرص العمل الحقيقية القادرة على اســتيعاب الإعداد المتزايدة الداخلة إلى سوق العمل من خريجي المنظومة التعليميــة وغيرهم من الباحثين عن عمل.

٤- اضطراب الشارع المصرى بكل ما يجرى فيه من تجاوزات البناء العشوائي والاستخدام غير المنظم فيه من تجاوزات البناء العشوائي والاستخدام غير المنظم للأبنية فى مجالات نشاط خطرة داخل الكتل السكانية ، وانفلات أنماط سلوك المواطنين من قادة السيارات وغيرها من وسائل النقل والمشاة وغيرهم ، وغياب الرقابة و "الإدارة" بصورة عامة فى جميع مرافق الشارع المصرى.

٥- تراخى القدرة على تطوير التعليم ومواجهة أسباب الدروس الخصوصية وانصراف الطلاب عن مدارسهم ومعاهدهم وجامعاتهم، وتواضع مستويات المعلمين والخريجين العلمية والثقافية، وافتقاد أغلب –إن لم يكن جميع– مؤسساتنا التعليمية على اختلاف درجاتها لمقومات الجودة ومواصفاتها.

٦- تزايد معاناة المواطنين فى تعاملاتهم مع الهيئات الحكومية المركزية أو السلطات والأجهزة المحلية ، وتفشى صور البيروقراطية وتعقد الإجراءات وبطء الحصول على الخدمات ، وتسلل أشكال الفساد المختلفة إلى كثير من مواقع العمل المهمة وذات التأثير فى الحياة العامة.

٧- تكرار الحوادث والكوارث من أمثال احتراق وتصادم القطارات، وانهيار المباني والمنشآت والاتصالات عن تقصى أسبابها والتعامل معها بجرأة وحسم.

٨- إهدار الموارد الوطنية فى مشروعات غير مدروسة والتحمس بمشروعات تستنزف استثمارات هائلة دون عائد مثل مشروعات فوسفات أبو طرطور وحديد أسوان وغيرها مما أشاع وصفها بالمشروعات العملاقة دون ما يؤكد جدوها الاقتصادية أو الاجتماعية.

تلك المشكلات هى نتائج طبيعية لمستوى الإدارة المتواضع فى المنظمات والمؤسسات الوطنية التى تتعامل بمعطيات تجاوزها العصر الحديث الذى نعيشه وتتمسك بقيم وأفكار وهياكل تتسم بالجمود والبعد عن مواكبة التطورات والتقنيات المعاصرة وتعجز عن أن تلاحق التطور العالمى أو أن تحاول السبق والتفوق على الآخرين.

وبرغم تعدد محاولات إصلاح الإدارة المصرية سواء فى أجهـزة أو فـى شركات قطاع الأعمال لا تزال أوضاع الإدارة فيها إلى حد بعيد على مـا هـى عليه ولا يكاد يشعر المواطن المتعامل مع تلك الأجهزة والـشركات إلا بالنـذر اليسير من التطور والتحسن فى مستوى بعض الخدمات والتعاملات ، أمـا فـى الأغلب الأعم من الحالات فإن الحال تكاد تتجمد على ما هى عليه من سوء فـى الخدمات وانخفاض في جودتها وابتعادها عن متطلبات العصر.

ولا تختلف الحال فى أغلب مؤسسات القطاع الخاص حيث لا تزال تـسود مشكلات الخلط بين الملكية والإدارة وإتباع أساليب إدارية غير متطـورة مـع الظروف والمعطيات السائدة ، وتسابق الكثير من رجال الأعمال الجدد فى بنـاء إمبراطوريات فى شكل من مجموعات من الشركات المتباينة الأنشطة فى مجالات غير متجانسة لا يتوافر لأغلبهم الخبرة الكافية فيها فيفقدون بذلك مزايا التخصص والتركيز وتتشتت فى مجالات عديدة لا يحققون فى أى منها التميز في بناء قدرات تنافسية تواجه ظروف السوق ومتطلباتها وتكون النتيجة فـى النهايـة معانـاة المواطنين المتعاملين مع تلك المؤسسات ، كما يعانى العاملون فيها من اضطراب أوضاعها وارتباك معاملتها والتهديد بضياع حقوقه لديها وفى نهاية الأمر تستقر مشكلات تلك المؤسسات المخصصة عند البنوك التى تمدهم بالقروض الطائلة بلا ضمانات كافية وتبدو فى الأفق ظاهرة التعثر فى السداد.

لذلك كان من المحتم الالتجاء إلى المدخل العصري لتطوير الإدارة المصرية والذى يعتمد الفكر المعاصر والتقنيات الأكثر تأثيراً فى حياة الناس وهى تقنيات الإتصالات والمعلومات أى التحول نحو المنظمات الإلكترونية التى تقدم خدماتها للناس وتتعامل معهم عبر شبكة الإنترنت وبوسائط غاية فى السهولة والانضباط والكفاءة مما يساعد فى التخلص من أغلب وأهم المشكلات والمعوقات فى تعامل الناس مع تلك الجهات ويضمن العدالة والشفافية والدقة فى المعـاملات. **وحتـى يتسنى لمنظماتنا التحول إلى المنظمات الإلكترونية نتناول النقاط التالية :**

١- إن التحول إلى الحكومة أو منظمات الأعمال الالكترونية، ليس قضية تقنية وحسب أساسها الحسابات الآلية وشبكة الإنترنت وشبكة الاتصالات وغيرها من الجوانب الفنية بالرغم من أهميتها، ولكنها وفى الدرجة الأولى **قضية إدارية** فى الأساس تعتمد على فكر إدارة متطور وقيادات إدارية واعية تستهدف التطوير وتسانده وتدعمه بكل قوة حتى تحقق مسئوليتها الرئيسية وهى خدمة المستفيدين بأعلى مستويات الجودة والإتقان فى العمل.

٢- أن التحول إلى الحكومة أو المنظمة الالكترونية عملية شاقة تعتمد **أساليب علمية وتقنيات تتطلب خبرات وتخصصات رائدة** ، تستغرق وقتا في الإعداد والتخطيط ينبغى أن تتجه القيادات الإدارية العليا بصبر وتوفر للقائمين عليها الإمكانيات المادية اللازمة وفق المقومات الموضوعية المقررة فى تلك المشروعات.

٣- إن استخدام **تقنيات الاتصالات والمعلومات** يتيح فرص تطبيق نظم الإدارة الحديثة المعتمدة على برمجيات تحقق التكامل بين أجزاء وفعاليات المنظمة الواحدة ، بما بمنع التناقض بينهما ويحقق استكمال متطلبات الأداء عالي الجودة والكفاءة.

٤- إن الحكومة أو المنظمة الالكترونية لا تعنى فقط بتطوير أنماط التعامل بين الجهة الإدارية المختصة وبين جماهير المتعاملين معها ، ولكنها تتضمن أيضاً وبنفس الدرجة من الأهمية تطوير **أنماط التعامل والعلاقات البينية** بين أجزاء المنظمة ذاتها وأقسامها الداخلية من ناحية ، وفيما بينهما وبين المنظمات والجهات الإدارية ذات العلاقة من ناحية أخرى.

٥- إن التعامل مع أجهزة الحكومة الكترونيا عبر شبكة الانترنت يفرض **توفر آلية للدفع الالكتروني** أيضاً لاستخدامها فى سداد الرسوم المفروضة للحصول على الخدمات المختلفة.

٦- يمثل **التحول إلى التعامل إلكترونياً** عاملا مهما فى تحسين مستوى الخدمة للمواطنين وترشيد استخدام الموارد وضبط الأداء وفق المواصفات الفنية

والقانونية والنظم الإدارية المعتمدة بعد الدراسة والتمحيص. ومن مقتضى هذا التحول بالضرورة تبسيط الهياكل التنظيمية وتقليل إعداد الوظائف والاستعانة بأعداد أقل من العاملين الأكثر تأهيلاً والأعلى تدريبا.

٧- أن التعامل مع شبكة الانترنت للحصول على الخدمات الحكومية وشراء المنتجات التى تطرحها شركات الأعمال بأسلوب التجارة الإلكترونية يقتضى من المواطن **معرفة طرق التعامل وامتلاك حاسب آلى** ، ومن ثم يفترض فيه معرفة القراءة والكتابة ، ومن هنا يمثل المواطنين الذين يعانون من الأمية أو عدم امتلاك حسابات شخصية مشكلة ينبغى التصدي لها تحقيقاً لديمقراطية وعدالة تقديم الخدمات للمواطنين بغض النظر عن اختلاف قدراتهم.

٨- أهمية **تطوير التشريعات واللوائح المنظمة للعمل فى الأجهزة الحكومية** بغرض تبسيطها وتوفيقها مع مقتضيات التعامل الالكتروني من خلال شبكة الانترنت. ويتطلب هذا التطوير ثورة تشريعية تستبعد من القوانين واللوائح الحالية جميع أشكال التعقيد وتكرار طلب المستندات وتتابع واستطالة الإجراءات دون إضافة ملموسة فى تحقيق النتائج المستهدفة وسوف يتطلب تفعيل نظام الحكومة الالكترونية قبول مفاهيم جديدة لا تستوعبها التشريعات الحالية مثل "التوقيع الالكترونى" على المستندات وأهمية الاعتراف به مع استخدام التقنيات التى تضمن حماية المعاملات الإلكترونية من التزوير.

٩- ينبغي **وضع استراتيجية شاملة على مستوى الجهاز الإدارى للدولة** لتحقيق هذه الغاية ، وتجنب أن تنفرد كل وزارة وهيئة حكومية بإعداد مشروعها الخاص للتحول ، حيث يؤدى هذا المدخل الانعزالي إلى تفتيت الجهود وتبديد الموارد وتكرار الدراسات فيما ليس له طائل ، ناهيك عن احتمالات اختلاف النظم وافتقاد التجانس والتكامل بينهما.

١٠- اهتمام مؤسسات التعليم الجامعى وما قبل الجامعى **بتطوير مناهج وتقنيات التعليم** لتكوين الطلاب تكوينا يتفق ومعطيات العصر الالكتروني الذي نعيشه وإعداد الخريجين القادرين على التعامل مع تقنيات الاتصالات

والمعلومات ، ومن ثم التوافق مع متطلبات سوق العمل وتـوفير الخبـرات اللازمة للحكومة ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع جميعها.

وإلى جانب ما سبق يؤكد البعض على ضرورة مراعاة بعض العوامل الثقافية والاجتماعية والفنية المرتبطة بتطبيق الحكومة الإلكترونية من بينها :

(١) القضاء على الروتين :

يقول مدير مركز المعلومات بمجلس الوزراء أن المواطن المصري يعاني من الروتين المعقد في إنهاء المعاملات الحكومية، ومن هنا ظهرت الفكرة في القضاء على هذه السلبية باستخدام الوسائل التقنية الحديثة كالكومبيوتر والإنترنت، وساعد على ذلك انتشار الوعي التقني لدى الجمهور، حيث تزايد استخدام السكان لأجهزة الكومبيوتر ، كما تزايد استخدام الإنترنت ، ويراعى أن التحول للحكومة الإلكترونية يبدأ من مرحلة تعريف المواطن بجميع الخدمات الحكومية والإجراءات الواجب إتباعها وكذا الرسوم والفترة الزمنية المقررة لإنهاء الخدمة، وبعد ذلك يأتي طلب أداء الخدمة من الشبكة الإلكترونية بدون انتقال المواطن للجهة المقصودة، بمعنى إمكان استخراج النماذج المخصصة لذلك وإرسالها إلى مصلحة الأحوال المدنية التي تقوم بإصدار الشهادة، ويتبقى مرحلة تسلم تلك الأوراق وأسلوب الدفع، وتتم عن طريق الذهاب إلى الجهة المقصودة لسداد الرسوم المقررة عند التسلم أو الدفع مسبقا باستخدام البطاقات المالية الإلكترونية، وفي هذه الحالة لا يتم التعامل تماما مع أي موظف بل تنتهي كافة الإجراءات عن طريق الإنترنت؟.

(٢) دراسة الآثار السلبية المترتبة على الحكومة الإلكترونية

إن الهدف الأساسي من مشروع الحكومة الإلكترونية هو راحة المواطنين والمحافظة على الجهد المهدر في استخراج الوثائق الرسمية، مع التركيز على وجود علاقة جيدة بين الجهات المسئولة والأفراد أساسها الشفافية والاحترام

المتبادل؟ إلا أن لكل تجربة سلبياتها التي يجب الانتباه إليها لتحقيق الفائدة المرجوة منها، وأهم ما يواجه هذا المشروع هو الخوف من **ازدياد نسبة البطالة في المجتمع المصري**، فعدد العاملين بالحكومة يبلغ ٥،٥ مليون موظف نصفهم تقريبا يقومون بأداء الأعمال الإدارية التي تهدف لخدمة المواطن، وعليه أين يذهب هؤلاء بعد أن يتم إنجاز المهام التي يؤدونها عن طريق الإنترنت، إضافة إلى أنه في حالة حدوث خطأ في الإجراءات بالنظام المعمول به حاليا يتم **تحديد الموظف المسئول ومحاسبته**، هذا بجانب مراعاة أن **المجتمع المصري يهوى الثقافة الورقية والأختام**، الأمر الذي قد يفتقده المشروع الإلكتروني.

(٣) التعليم والثقافة الإلكترونية

إن نجاح تجربة الحكومة الإلكترونية يتوقف على عدة أمور، أهمها أن يكون الجمهور على درجة عالية بالوعي التقني، وكيفية استخدام الشبكة الإلكترونية بكفاءة لإنهاء معاملاتهم بالدقة المطلوبة، مبينة أن الدولة عليها دور كبير في إعداد جيل من المتخصصين في استخدام أجهزة الكومبيوتر وإجادة التعامل مع كافة برامجها ليقوموا بواجبهم نحو تثقيف وتأهيل المتعاملين مع هذا المشروع، حتى نستطيع اختصار الفترة الزمنية في إنجاز المهام الرسمية التي هي أهم الأهداف المرجو تحقيقها؟ إن نجاح الشبكة الإلكترونية في عمليات التعليم عن بعد يعد من العوامل الحاكمة ، حيث أصبح الإنترنت أكبر جامعة مفتوحة في العالم بما يتوافر لديها من إمكانيات غير محدودة في توفير البرامج التعليمية وبنفس معايير الجودة التي تقوم بها أي مؤسسة تعليمية كبرى، يشجع كثيرا على تحفيز كافة الجهات الرسمية والشعبية للاستمرار في دعم هذا المشروع العملاق الذي سيحقق حلم الملايين في إنهاء وثائقهم الرسمية بدون معاناة.

(٤) تأمين مشروع الحكومة الإلكترونية

إن تأمين مشروع الحكومة الإلكترونية على شبكة الإنترنت يعد أمرا ضروريا لضمان نجاح الفكرة، وذلك لانتشار أعمال القرصنة على هذه الشبكة،

مع الأخذ في الاعتبار أن الوثائق المراد استخراجها يفترض فيها السرية التامة والخصوصية، والخوف يأتي من محاولة بعض الجهات استغلال هذا الموقف وتقليد الوثائق أو الأختام وعندئذ ستكون هناك فرصة جيدة للتجارة المشبوهة في تزوير شهادات قد تؤدي إلى أن يأخذ شخص ما شيئا لا يستحقه، فنظام الدفع عن طريق الشبكة الإلكترونية سلاح ذو حدين فهو يتميز بأنه يوفر الوقت والجهد، وعلى الجانب الآخر تكمن الخطورة في عدم القدرة الكاملة لتأمين ومراقبة العمليات المالية على الإنترنت بصورة دقيقة.

مزايا ومعوقات تطبيق الحكومة الالكترونية فى مصر :

هناك عدد من الحقائق يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند التخطيط للحكومة الإلكترونية من أهمها :

- أن عدد العاملين فى الحكومة يقدر بنحو ٥,٥ مليون موظف (تمثل ٣٨% من قوة العمل).
- أن ٥١% من عدد العاملين فى الدولة من غير الحاصلين على مؤهلات عليا أو متوسطة.
- يحكم عمل المؤسسات الحكومية نظم عمل قديمة وإجراءات بيروقراطية معقدة.
- عدم وجود بنية تكنولوجية مناسبة والاعتماد على نظم العمل الورقية.
- ازدياد مساحة عدم الثقة بين المواطن والجهات الحكومية بحيث أصبحت موروثاً ثقافياً.
- نسبة الأمية تبلغ فى المجتمع المصري نحو ٣٣,٥%.
- متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالي بسعر السوق ١٤٢٠ دولار سنوياً.
- انحياز توزيع الدخل إلى الأقلية؛ حيث يحصل ٢٠% من عدد السكان على أكثر من ٦٣ % من الدخل القومي.

- الكثافة التليفونية ١١١خط تليفوني لكل ألف من السكان، ويتزايد هذا المعدل بنسبة ١٣%سنوياً.
- معدل حيازة أجهزة الكمبيوتر تبلغ ١٥ جهازاً لكل ألف من السكان، ويتزايد هذا المعدل بنسبة ٣٢% سنوياً.
- كثافة استخدام الإنترنت تبلغ معل ١٠ لكل ألف من السكان، ويتزايد هذا المعدل بنسبة ٣٠% سنوياً.
- استخدامات التجارة الإلكترونية ما زالت في بداياتها بالسوق المصري.

يتطلب نجاح تطبيق الحكومة الإلكترونية في مصر القيام بالعديد من المجهودات، إلى جانب توفر القدرات والإمكانيات اللازمة، ومن تلك المجهودات والقدرات مايلى :

١- البنية التحتية الكفيلة بضمان الخصوصية والأمان لكل من يستخدم تطبيقات الحكومة الالكترونية، وهذا لن يتأتى إلا بوجود شبكة اتصالات حديثة ولها القدرة على نقل المعلومات بسرعة كبيرة مع المحافظة على سلامة المعلومات وسريتها.

٢- التحول من الشكل التقليدي إلى الشكل الآلي وما يصاحب هذه العملية من تجهيزات آلية وقدرات بشرية لتشغيل نظام الحكومة الإلكترونية.

٣- التعاون بين القطاعين العام والخاص واسهامهما في دعم التطبيقات المتعددة للحكومة الإلكترونية

٤- توفير المعلومات اللازمة وإمكانية الوصول إلى الخدمات بيسر وسهولة وتوضيح التعليمات والإرشادات اللازمة لتعبئة النماذج وإرسالها عن طريق الانترنت

مزايا تطبيق الحكومة الالكترونية:

يترتب على تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية العديد من المزايا والآثار الإيجابية يمكن تلخيصها في النقاط التالية :

١- سرعة أداء الخدمات للمواطنين مع الحفاظ على جودتها.
٢- نقل الوثائق إلكترونياً بشكل أكثر فعّالية.
٣- تقليل التكلفة وذلك من خلال تبسيط الإجراءات وتقليل المعاملات الورقية وتخفيض وقت الأداء
٤- تقليل الحاجة إلى العاملين القائمين بأداء الخدمة وخاصة من يتعلق عملهم بالمعاملات الورقية.
٥- التقييم الموضوعي لأداء العاملين وتنمية نظام متطور لمعرفة المقصرين.
٦- تخفيض الأخطاء إلى أقل ما يمكن فالنظام الإليكتروني أقل عرضة للأخطاء.
٧- تقليص المخالفات نظراً لسهولة ويسر النظام ودقته.
٨- الوضوح وسهولة الفهم من قبل المستفيدين لما هو مطلوب منهم من وثائق.
٩- تقليل ازدحام الطرق بسبب الحاجة للذهاب إلى المؤسسات الحكومية.
١٠- تخفيض الاستثمارات الحكومية الخاصة بالمباني والعقارات.
١١- تقليل تأثير العلاقات الشخصية على إنجاز الأعمال.

المشكلات التى قد تعوق عملية تنفيذ الحكومة الالكترونية

ولكن فى المقابل لو نظرنا إلى وضع الإجراءات الحكومية وخبرات الموظفين لوجدنا التالي :

- كثير من **الإجراءات الحكومية غير واضحة** حيث تختلف المتطلبات من موظف إلى آخر في نفس الدائرة الحكومية.
- ازدياد **تعقيد كثير من الإجراءات الحكومية** وهذا واضح من الازدياد الهائل في مكاتب الخدمات في العشر السنوات الماضية.
- تقريباً ٧٠% من **الموظفين الحكوميين لم يستخدموا الحاسب** الآلي من قبل.
- تقريباً ٩٠- ٩٥% من **الموظفين الحكوميين لم يستخدموا الإنترنت** من قبل.
- **الخوف من ازدياد نسبة البطالة** في المجتمع المصري، حيث أن نصف موظفي الدولة تقريبا يقومون بأداء الأعمال الإدارية التي تهدف لخدمة

المواطن، وعليه أين يذهب هؤلاء بعد أن يتم إنجاز المهام التي يؤدونها عن طريق الإنترنت، إضافة إلى أنه في حالة حدوث خطأ في الإجراءات بالنظام المعمول به حاليا يتم تحديد الموظف المسئول ومحاسبته، ولكن ما الذي سيتحمله في ظل وجود الشبكة الإلكترونية؟

- **الإطار التشريعي غير ملائم** من نواحٍ عدة لما هو مستهدف من تحقيق الحكومة الالكترونية وخاصة نقص قوانين حماية المستهلك وصعوبة تنفيذ الموجود منها – نقص قوانين حماية الخصوصية بوجه عام – عدم وجود قوانين للمعاملات الإلكترونية والعقود الإلكترونية والتوقيع الالكترونى – عدم وجود قوانين لجرائم الكمبيوتر.

ورغم كل ما سبق من مظاهر للمشكلات التى قد تعوق من عملية تنفيذ والوصول إلى الحكومة الالكترونية فإنّ هناك رؤية من جانب الحكومة مفادها تقديم خدمات أفضل للمواطن المصرى على أساس من النزاهة والمساواة والشفافية ".

لذلك فإن برنامج الحكومة الالكترونية يستدعى تضافر المجهودات على مستوى عدة محاور متكاملة ، هى :

١. **البنية التنظيمية والتشريعية**: وذلك يتطلب " توافر مبادرة الحكومة الالكترونية – تشكيل لجنة قومية للتنمية التكنولوجية – تكامل مجهودات وزارتى الاتصالات والتنمية الإدارية مع مجهودات مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء – إصدار مجموعة من التشريعات الإلكترونية بشأن حماية الملكية الفكرية ، التوقيع الالكترونى ، التجارة الالكترونية ، جرائم الكمبيوتر ، وحماية حقوق المستهلكين ".
٢. **البنية الأساسية** : وتشمل " مراكز المعلومات الحكومية والتى تبلغ ١٠٠ مركز بالوزارات والهيئات و١٤٠٠ مركز على مستوى المحليات – نشر استخدام الانترنت فى مصر – توفير المقار الحكومية على شبكة الانترنت وإعلام المواطنين بهذه المقار – نشر نقاط الخدمة العامة للانترنت ".

٣. **المكون المعلومات (البنية المعلوماتية):** وتقتضى إنشاء وتدعيم المتوفر من قواعد البيانات التالية " الرقم القومى للمواطنين – الرقم القــومى للمنــشآت الاقتصادية – الرقم القومى العقارى – قواعد البيانات الاقتصادية – قواعــد بيانات الموارد البشرية – قواعد البيانات الاجتماعية ". ويجب أن يتضمن هذا المحور أيضاً إتاحة المعلومات مجتمعياً من خلال عدة وسائل ، قد يكون منها النشرات الاقتصادية الأسبوعية والشهرية – كتاب مصر السنوى – نشرات شهرية فى المحليات على مستوى المحافظات والمراكز والقرى.

٤. **الموارد البشرية** : وقد يتطلب ذلك تنفيذ برامج تدريبية متخصصة فى هــذا المجال لتأهيل الإدارة العليا بمركز إعداد القادة للجهاز الحكومى ، مع تنفيذ برامج مشابهة للإدارة المتوسطة على أن يصبح اجتيازها مــن متطلبــات الترقى إلى مستوى الإدارة العليا. وقد يتطلب ذلك خلق كادر خاص للعاملين فى مجالات تكنولوجيا المعلومات.

٥. **التطبيقات ومجالات التنفيذ** : حيث يجــب بــدء تنفيــذ تجربــة الحكومــة الالكترونية على مقار " رئيس الجمهورية على شبكة الانترنت – مجلــسى الشعب و الشورى – رئاسة مجلس الوزراء – مركز الاتصال الحكومى – أكشاك الخدمات الحكومية – مقر الخدمات الحكومية.

إن نجاح تجربة الحكومة الإلكترونية يتوقف على عدة أمور، أهمها أن يكون الجمهور على درجة عالية بالوعي التقني، وكيفية استخدام الشبكة الإلكترونيــة بكفاءة لإنهاء معاملاتهم بالدقة المطلوبة، وعلى الدولة دور كبير في إعداد جيــل من المتخصصين في استخدام أجهزة الكومبيوتر وإجادة التعامل مع كافة برامجها ليقوموا بواجبهم نحو تثقيف وتأهيل المتعاملين مع هذا المشروع، حتى نــستطيع اختصار الفترة الزمنية في إنجاز المهام الرسمية التي هي أهم الأهداف المرجــو تحقيقها. **ولذلك لابد من مراعاة ما يلى :**

- أن يكون لكل موظف حكومي كمبيوتر خاص به.
- التدريب المكثف والمستمر للموظفين على استخدام الحاسب.

- بناء شبكة داخلية في كل قطاع حكومي وشبكة أخرى تربط فروع القطاع مع بعضها.
- توفير نظام بريد إلكتروني في كل مؤسسة حكومية.
- إيصال الموظفين بالإنترنت حتى يعتادوا على استخدامها وفهمها.
- بناء صفحة إلكترونية لكل مؤسسة حكومية.
- الاهتمام بتحديث مواقع المؤسسات الحكومية على الإنترنت بشكل مستمر.
- إعادة هندسة بعض الإجراءات الحكومية حتى يتم تطبيقها إلكترونياً.
- تطوير الأنظمة داخل أي مؤسسة حكومية لتناقل المعلومات داخلياً مع الاهتمام أن تكون جميعها تستخدم تقنيات الإنترنت.
- توفير خدمات تفاعلية على الإنترنت تمكن المواطنين من إنجاز معاملاتهم إلكترونياً.
- توصيل المؤسسات الحكومية مع بعضها باستخدام الإنترنت.

مبادرة مصر فى الحكومة الإلكترونية :

تمثل مبادرة مجتمع المعلومات المصري نموذجا يحتذي به لإدماج عنصر المعلومات كأداة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكان الرئيس محمد حسني مبارك قد أكد في سبتمبر عام ١٩٩٩ على ضرورة إقامة مجتمع المعلومات في مصر .

والهدف من مبادرة مجتمع المعلومات المصري، هو بناء وتنمية مجتمع معلوماتي طموح إلى جانب إنشاء صناعة قوية موجهة للتصدير، وستحقق هذه الأهداف من خلال العمل في سبع محاور لبناء هذا المجتمع :

- **<u>المحور الأول</u> : الاستعداد الرقمي والذي يعني توصيل خدمات الاتصالات لجميع المواطنين في جميع أنحاء الجمهورية .**

حدث من خلاله طفرة كبيرة في عدد مشتركي الخدمة التليفونية في مصر حيث أصبح عدد مشتركي التليفون الثابت في ابريل الماضي ٨,٢ مليون مشترك وعن نفس الفترة أصبح مشتركي التليفون المحمول ٤,٨ مليون مشترك وأصبح عدد كبائن الخدمة العامة ٤٨,٣٠٠ .

ويعد نموذج الانترنت المجاني الذي يطبق في مصر حالياً منذ يناير ٢٠٠٢، تجربة رائدة سمحت بالاتصال بالانترنت من جميع الخطوط التليفونية دون اشتراك شهري وبسعر المكالمة المحلية، وتقدم الخدمة الشركة المصرية للاتصالات بالتعاون مع أكثر من ١٠٠ شركة مصرية مقدمة للخدمة ووصل عدد المنازل التي استخدمت الخدمة حتى الآن ٨٠٠ ألف منزل تخدم ٢ مليون مستخدم .

ويشمل محور الاستعداد الرقمي مشروع حاسب لكل بيت، الذي يعد وسيلة ميسرة لشراء حاسب بضمان خط التليفون بأقساط شهرية وبدون مقدم .وهي أجهزة ذات كفاءة عالية مجمعة محلياً لتفي بمتطلبات السوق المصري. و منذ ديسمبر ٢٠٠٢ وهو بداية العمل بالمشروع تم التعاقد على ٢٧ ألف حاسب.

يشارك في نموذج العمل بالمشروع بنك مصر والشركة المصرية للاتصالات و١٤ شركة مصرية خاصة تعمل في قطاع تكنولوجيا المعلومات .

وفي مجال نشر استخدام تكنولوجيا المعلومات تم إنشاء أكثر من ٥٥٠ نادي تكنولوجيا المعلومات منتشرة في جميع أنحاء الجمهورية لإتاحة أدوات التكنولوجيا للجميع من خلال استخدام تطبيقات الانترنت وإقامة دورات تدريبية وإتاحة الفرصة للتدريب الذاتي على المعلومات لأطفال وشباب مصر بالمناطق محدودة الدخل.

- **المحور الثاني** للمبادرة هو الحكومة الالكترونية والذي يهدف للعمل على تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين والمستثمرين في مكان وجودهم، بالسرعة والكفاءة المطلوبة. وأيضا يتم ميكنة نظم العمل داخل الوزارات لرفع كفاءة أعمال الجهاز الحكومي وأسلوب المراقبة والمتابعة داخلهم، وتحقق سرعة توفير المعلومات الحديثة بدقة لدعم اتخاذ القرار .
- **المحور الثالث** للمبادرة الذي يخدم الجانب التطبيقي هو محور الأعمال الإلكترونية الذي يهدف إلى بناء مجتمع معلومات لا ورقي لا نقدي. والعمل في هذا المحور يتم على عدة مراحل تشمل البنية الأساسية ثم البيئة التشريعية ثم البيئة التنظيمية لتطبيقات الأعمال الإلكترونية وأخيراً العمل على التوعية المجتمعية. ويدعم هذا المشروع عدة أنشطة من بينها إنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات وربط شبكات المعاملات الالكترونية محلياً وتسهيل اتصالها بالشبكات الإقليمية والعالمية. وبعض الأنشطة الداعمة للأعمال الإلكترونية مثل أنظمة الدفع الإلكتروني دعم قطاع الأعمال المصري نشر آليات التجارة والأعمال الالكترونية من خلال مكاتب البريد ونوادي التكنولوجيا و مراكز التجمعات .

تحفيز القطاع الخاص على الاستثمار في تطوير ونشر نظم وبرمجيات التجارة والأعمال الالكترونية وبخاصة في مجال نظم المدفوعات الالكترونية ونظم تخطيط وإدارة الإنتاج ونظم خدمات العملاء وغيرها، مع الاستفادة من التجارب والخبرات العالمية .

وتسعى وزارة الاتصالات والمعلومات لإقامة مجتمع لا ورقي بإصدار التشريعات اللازمة لتنظيم وإرساء بنية أساسية للتوقيع الالكتروني والتعاملات الالكترونية، ونشر استخدام التوقيعات والمستندات والتعاقدات الالكترونية بالجهات الحكومية والقطاع المصرفي .

والاتجاه في الأعمال الإلكترونية يشمل إقامة مجتمع لا نقدي، الذي يستلزم ربط شبكات المزم ربط شبكات المية محليا، وتسهيل اتصالها بالشبكات الإقليمية والعالمية للتوسع في استخدام نقاط البيع الآلية وتحويل المرتبات والمعاشات إلى حسابات بالبنوك.

- ويهدف **<u>المحور الرابع</u>** للتعلم الالكتروني لرفع القدرات التنافسية لقوة العمل المصرية محلياً وعالمياً، ودعم جهود وزارتي التربية والتعليم، والتعليم العالي في إدخال تكنولوجيا المعلومات في التعليم، باستخدام النظم الالكترونية التفاعلية الحديثة عبر شبكات المعلومات. ويتم العمل في هذا المحور على المستوى التخصصي والتدريب الأساسي والتدريب ما قبل الجامعة .

وعلى مستوى التعليم الجامعي تم إنشاء جامعة النيل التكنولوجية NileTech بالتعاون مع شركات الاتصالات والمعلومات والجامعات الأجنبية المتميزة بهدف تكوين صفوة من شباب الخريجين قادرة على إحداث طفرة إيجابية للاقتصاد المصري .

- **<u>والمحور الخامس</u>** من المبادرة يتعرض لتقديم الخدمات الالكترونية لقطاع الصحة وهذا بالتعاون مع وزارة الصحة

هناك برامج لرفع كفاءة تقديم الخدمات الصحية باستخدام تكنولوجيا المعلومات لكافة المواطنين وخاصة بالمناطق المحرومة، من خلال الشبكة

المصرية للعلاج عن بعد، والشبكة المصرية للسجلات وطب الأسرة، وإنشاء مركز استدعاء الطوارئ الطبية مع ربطة بنظم المعلومات الجغرافية، ونظم استقبال مكالمات الطوارئ الكترونيا، التعلم الالكتروني والتدريب المستمر للأطباء وهيئة التمريض .

- **<u>المحور السادس</u>** خاص بالتوثيق الالكتروني للتراث الحضاري والطبيعي ويهدف إلى دعم جهود حماية التراث وقد أنشئ مركز توثيق التراث الحضاري والطبيعي بالتعاون مع مكتبة الإسكندرية، للتعريف بالحضارة المصرية محلياً ودولياً من خلال النشر الالكتروني والورقي ومواقع الانترنت وبناء نظم معلومات متكاملة لبعض الهيئات العاملة بالمجال .
- **<u>المحور السابع</u>** يهتم بتنمية صناعة تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات يهدف لزيادة الصادرات المصرية من منتجات وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالسوق العالمي، وجذب الشركات العالمية لتوطين المعرفة والتكنولوجيا، وتحفيزها لتصبح مصر مركزاً لعملياتها في أفريقيا والشرق الأوسط. ويساهم في نمو هذا المحور المناخ التشريعي ومناخ الاستثمار الحالي وتم إضافة أنشطة تكنولوجيا المعلومات لقانون حوافز الاستثمار وتم إصدار قانون الملكية الفكرية، وإصدار قانون موحد لتنظيم قطاع الاتصالات وإعداد مشروع قانون التوقيع الإلكتروني وإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات .

ومن أهم الأنشطة في هذا المحور العمل على زيادة القدرة التنافسية للشركات المصرية فتم إنشاء مركز التميز لهندسة البرمجيات الذي يسهم في تقديم الدعم الفني للشركات المصرية من خلال دورات تدريبية وورش عمل متخصصة ومساندة الشركات في الحصول على شهادة الاعتماد الدولية لهندسة البرمجيات .

وتم أيضاً إنشاء شركة لإدارة الحضانات بالتعاون مع الشركات العاملة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويتم متابعة التسويق الإقليمي والدولي للمنتجات والخدمات وإقامة التحالفات مع الشركات العالمية.

Ehab Alakab



الفصل التاسع

إدارة التغيير والتطوير المؤسسي

✍ بقراءتك لهذا الفصل يمكنك الإلمام بالموضوعات التالية :

- لماذا عملية التغيير المؤسسي ؟ وفى أي شئ تتم ؟
- مفهوم التغيير المؤسسي وأهميته ومصادره
- لماذا يقاوم التغيير من قبل الأفراد؟!
- كيف نخلق وننفذ التغيير في المؤسسات ؟
- مجالات التغيير المؤسسي.
- التطوير المؤسسي: ماهيته ومناهجه المميزة.
- الخصائص المميزة لسلوك المنظمات الحكومية المعاصرة.
- استراتيجية التغيير وإداراته.
- نحو مؤسسة المستقبل.

µ

تفرض طبيعة العوامل البيئية الداخلية والخارجية واستمرار تقلبها وعدم استقرارها علي المنظمات ضرورة إجراء عمليات التغيير والتطوير المؤسسي.

ويعد موضوع التغيير والتطوير المؤسسى من الموضوعات القديمة الحديثة في مجال دراسات الإدارة والتنظيم وذلك لطبيعته الخاصة التي ترتبط بعنصر الموارد الإنسانية إلي جانب عنصري الموارد المادية والمعنوية.

ويتطلب الحديث عن التغيير المؤسسى بحث ماهيته وأسبابه ودواعيه والفوائد المترتبة علي تطبيقه ومحددات الاستفادة منها والعقبات التي تقف أمام نجاح المنظمات في تطبيقه وهذا بالإضافة إلي المناهج التي يمكن الاستعانة بها والمداخل المتعددة التي يمكن للمنظمات الاعتماد عليها ، كل ذلك مع ضرورة مراعاة المتغيرات المحيطة بالمنظمة والمؤثرة علي أهدافها واستراتيجياتها ، مما قد يحتم عليها دراسة الخصائص المميزة لسلوك المنظمات المعاصرة.

وفي ضوء ما سبق نتناول في هذا الفصل النقاط التالية :

- **لماذا عملية التغيير المؤسسي ؟ وفى أي شئ تتم ؟**
- **مفهوم التغيير المؤسسي وأهميته ومصادره**
- **لماذا يقاوم التغيير من قبل الأفراد؟!**
- **كيف نخلق وننفذ التغيير في المؤسسات ؟**
- **التطوير المؤسسي: ماهيته ومناهجه المميزة.**
- **الخصائص المميزة لسلوك المنظمات الحكومية المعاصرة.**
- **استراتيجية التغيير وإداراته.**
- **نحو مؤسسة المستقبل.**

لماذا عملية التغيير المؤسسي ؟ وفى أي شئ تتم ؟

المؤسسات لا تتغير لأجل التغيير. ولكنها تتغير لكونها جزء من عملية تطوير واسعة ولأن عليها التفاعل مع التغييرات والمحددات والمتطلبات والفرص في البيئة التي تعمل بها، مما يؤدي إلي إجبار هذه المؤسسات علي التأقلم مع البيئة التي تعمل بها. وكذلك تجبر علي التغيير بسبب توفير المنتجات والخدمات الجديدة وبسبب استخدام التكنولوجيا الجديدة والتي أصبحت تهيمن وتستخدم بشكل واسع، ونتيجة لذلك فإنها تقوم بتعديل البيئة القومية والدولية علي حد سواء.

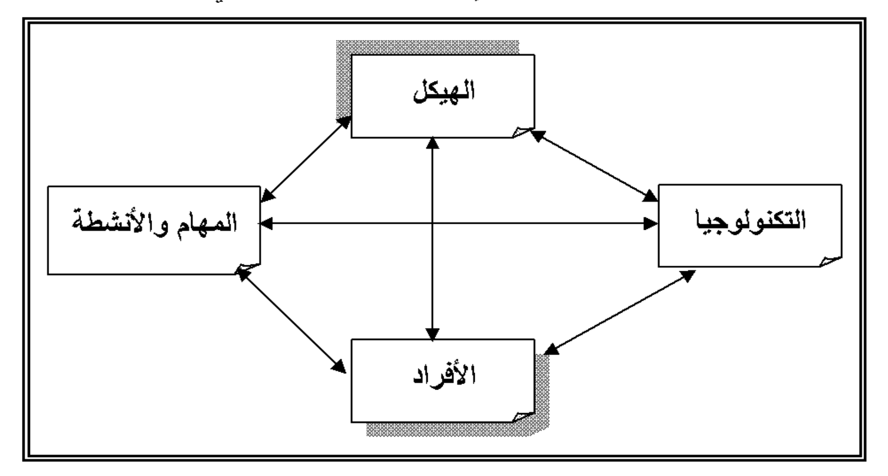
وغالبا ما يتم التغيير داخل المؤسسة في أى من العناصر التالية :

- **التغييرات في أساس المؤسسة** ، مثل طبيعة ومستوى الأعمال والخدمات المقدمة وفي مصادر التمويل وفي الأعمال الدولية وتنوع النشاطات أو الارتباط بالمؤسسات الأخرى ... الخ.
- **التغييرات في المهام والنشاطات**، مثل، نوعية المنتجات في الخدمات المقدمة / في السوق المخدوم وفي الزبائن والموردين ... الخ.
- **التغييرات في التكنولوجيا والتقنية المستخدمة**، مثل، الأجهزة والمعدات والمواد والطاقة المستخدمة في العمليات التكنولوجية و/ أو تكنولوجيا المكاتب.
- **التغييرات في الهيكلية والعمليات**، مثل، هيكلية العمل في نظام الإجراءات، المراقبة واتخاذ القرار.
- **التغييرات في الأفراد**، مثل، الإدارة والمستخدمين ومهاراتهم واتجاهاتهم والحوافز والأداء والفعالية في عملهم.
- **التغييرات في أداء المؤسسات**، مثل، النواحي المالية والاقتصادية و/ أو الاجتماعية وفي كيفية تفاعل المؤسسة مع البيئة التي توجد بها ودورها في المجتمع وكيف تكسب ميزات الفرص الجديدة ... الخ.
- **التغييرات في صورة المؤسسة** في أعين دوائر الأعمال والمجتمع ككل.

ولقد أشار ليفت H.Leavitt إلي مجالات التغيير المؤسسي من خـــلال الأبعـــاد الموضحة بالشكل رقم (٦/١) ، ولقد نوه إلي أن إحداث تغيير في واحـــد مـــن هـــذه المجالات سيؤثر علي المجالات الأخرى فالتغييرات التي تتم علي الهيكـــل بغـــرض تسهيل المهام لا شك ستؤثر علي الأفراد والإجراءات والعمليات الفنية التي تتم.

الشكل رقم (٦/١)

المجالات المختلفة لإحداث التغيير المؤسسي



١- **الهيكل** : يمكن إجراء عمليات التغيير من خـــلال التوجيهـــات الرســـمية ، والإجراءات والسياسات والقواعد والتي تنعكس بشكل واضح مـــن خـــلال البناء المؤسسي والعلاقات وأنماط السلطة والمـــسئولية ، كـــذلك المركزيـــة واللامركزية ، بالإضافة إلي طرق إعداد الميزانيـــات والقـــوانين واللـــوائح الخاصة بعلاقات التنظيم بالأطراف الخارجية كالبيئة والمنظمات الحكوميـــة والموردين ... وغيرهم.

٢- **التكنولوجيا** : وتشمل إجراء التغيير للعمليات الفنية والأساليب المتبعة في العمل وكيفية انسيابه بما ييسر عمليات الأداء وقد يتطلب ذلك إعادة تصميم العناصر المادية وطرق العمل ومقاييسه المختلفة.

٣- **المهام والأنشطة** : وتتعلق بالعمل والنشاط الذى يمارسه الأفراد بالتنظيم ولذا قد يتطلب الأمر التركيز علي دافعية الأفراد وتصميم الوظائف وتوصيفها.

٤- **الأفراد** : تعد عمليات التغيير المرتبطة بالأفراد من أصعب أنواع التغيير لأنها تتعلق بالاتجاهات والدافعية والمهارات السلوكية ...وكلها عوامل شخصية تحتاج إلي دراسات متعمقة ويمكن تحقيقها عن طريق البرامج التدريبية الشاملة والمستمرة وأساليب تقييم الأداء الحديثة وإجراء عمليات الاختيار الدقيق والتخصيص الصحيح للأفراد.

مجالات التغيير والتطوير في

- الهيكل المؤسسي والاختصاصات والعلاقات التنظيمية.
- سياسات ولوائح وإجراءات وطرق العمل.
- التكنولوجيا المستخدمة في العمل.
- نظم الاختيار والتعيين والتدريب.
- سياسات الأجور والحوافز والترقية.
- الأداء الإداري للمنظمة ، والأداء الفني والهندسي للعاملين.
- ظروف وبيئة العمل المادية للعاملين.
- نظم التوزيع المادي في المنظمة (النقل / التخزين ، المناولة).
- نظم تقييم الأداء.
- جودة المنتج وخدمة العملاء.

- وسائل وأساليب المحافظة علي البيئة.

التغيير الإنساني أساس التغيير المؤسسي:

البعد الإنساني هو الأساس في أي تغير يتم بالمؤسسات، حيث انـــه يـــشكل السلوك الشخصي لإدارة المؤسسات ولتقنيات شئون الأفراد والمستخدمين، والذي يحدد ما هو التغيير المؤسسي الذي يمكن حدوثه، وما هي الفوائد الفعلية المتوقعة من ذلك.

هذا بسبب كون المؤسسات أولا وقبل كل شيء أنظمة إنسانية. وعلي الناس أن يفهموا ويكونوا مستعدين وقادرين علي التنفيذ. فالتغييرات التـــي تبـــدو لأول وهله تقنية بحتة أو هيكلية سوف تؤثر عليهم بطريقة أو بأخرى.

من المهم الإقرار بان هذا المتطلب ينطبق علي الأفراد كافة وابتـــداء مـــن المدير الأعلى. وعلي المدير الذي يريد من مرؤوسيه وزملائه التغيير تحـــضير نفسه لعملية تحليل وتعديل سلوكه وطرق عمله واتجاهاته. وتعتبر هـــذه قاعـــدة ذهبية للتغير المؤسسي.

جرت عدة محاولات واستخدمت النماذج لوصف عملية تغيير الناس ولكن لا يوجد أي وصف شامل أو مرض بشكل كامل. فتغير الناس يتم بطـــرق مختلفـــة ولكل فرد مهاراته التي تؤثر علي رغبته ومقدرته في التغيير، والثقافة التي نشأ وتعلم فيها والتي تؤثر بدورها بشكل قوي علي الطريقة التي يتم من خلالها تغيير هذا الشخص.

ويتجه علماء الاجتماع للموافقة علي أن المفهوم الذي طوره Kurt Lewin لكيفية تغير الناس يقدم نموذج تسلسل جيد لذلك. وطبقا لهذا النموذج **هناك ثلاثة مراحل تسمى "عدم التجمد " و "التغيير"، و"إعادة التجمد".**

المرحلة الأولى : مرحلة إذابة التجمد :

تحدث عندما ينتج شيء من عدم الرضا أو التشاؤم عن حالة غير ثابتة، وتشمل الظروف التي تعزز هذه المرحلة عادة كمية كبيرة من الضغط الذي يعكس الحاجة الماسة للتغير. وإذا لم تتوفر مصادر المعلومات فان اللقاءات والإجراءات الروتينية المتبعة تتناقص أهميتها ودلالتها على إحداث عملية التغيير المنشودة بين الناس. وغالبا ما توجد الظروف السابقة للتغيير منذ فترات طويلة قبل اتخاذ القرارات بذلك في العديد من الحالات. وفي حالات أخرى تسير الحاجة للتغيير بشكل غير ملحوظ وهنا يجب شرحها بحيث تحدث حالة " إذابة التجمد" عن طريق شرح ماذا سيحدث إذا لم تتغير المؤسسة.

المرحلة الثانية : مرحلة التغيير :

وهي المرحلة المركزية للنموذج عندما يبدأ المديرون العاملون بتطبيق الطرق والعلاقات الجديدة والنماذج الخاصة بالسلوكيات. وتشمل هذه المرحلة الفرعية من التغيير عنصرين هما:

- **التحديد** ، عندما يقوم المتأثرون بفحص التغييرات المقترحة بإتباع الحوافز الخارجية المقدمة لهم من قبل **الإدارة** أو الاستشاريين.
- **الاستيعاب** ، عندما يحول الأفراد الأهداف العامة والمبادئ المتعلقة بالتغيير إلي أهداف وقواعد شخصيه. وقد يكون هذا الجزء صعبا ويحتاج لبذل جهود كبيرة من قبل الذي سيتغيرون والسلطات (داخليا أو المستشارين) التي تساعد في عملية التغيير وتحويل المحفزات الخارجية إلي أسباب داخليه (محددة وشخصية) لقبول عملية التغيير المقترحة.

المرحلة الثالثة : مرحلة إعادة التجمد :

تحدث عندما يتحقق الأفراد الذي يتغيرون من أهمية التغيير وقيمته من خلال التجربة. وتتطلب هذه المرحلة توجها إداريا مؤيدا وبيئة داعمة ،

وتتواكب عادة بزيادة الثقة الذاتية نتيجة للإحساس بالإنجاز الناتج عن القيام بالعمل بشكل صحيح. وخلال الجزء الأول من هذه المرحلة يجب الدعم المستمر للسلوك المطلوب من خلال الحوافز والدعم المالي ... الخ. مما يساعد علي سرعة إجراء وتثبيت عملية التغيير. بعد ذلك يجب دعم العملية علي فترات من اجل منع تبخر السلوكيات المحصلة.

والتغيير داخل الأفراد يحدث علي مستويات مختلفة مثل **المعرفة** (المعلومات المتعلقة بالتغيير وفهم الأسباب الداعية لذلك ... الخ). و**المواقف** (تقبل الحاجة للتغير بشكل عقلي وعاطفي) و**السلوكيات** (العمل الفعلي لتنفيذ التغيير).

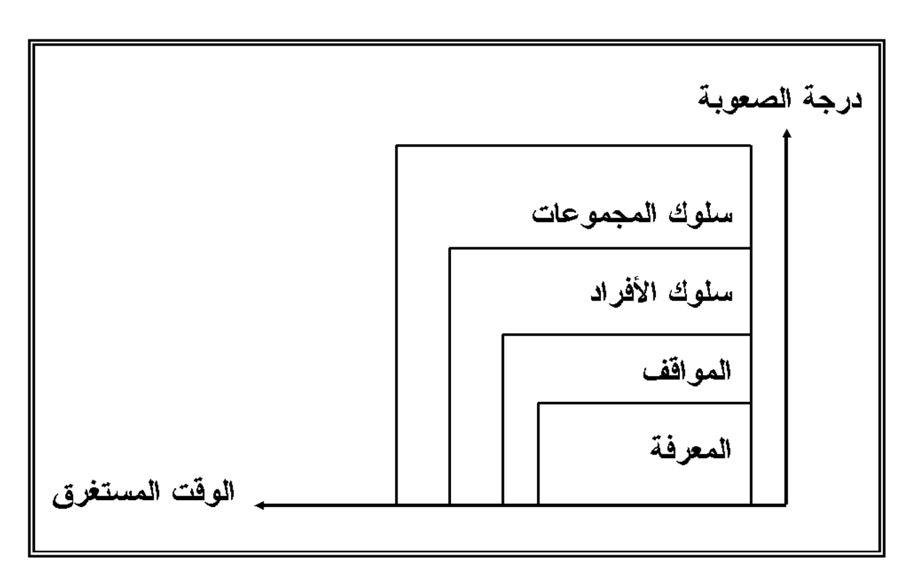
ويوضح الشكل رقم (٢/٩) العلاقة بين تغيير الناس والتغييرات المؤسسية حيث يوجد ٤ مستويات من التغيير كما هو مبين:

(١) التغيير في المعرفة
(٢) التغيير في الموقف
(٣) التغيير في سلوك الأفراد
(٤) التغيير في سلوك المجموعات أو في المؤسسة ككل.

ويبين الشكل أيضا درجات الصعوبة المختلفة والوقت اللازم لها.

الشكل رقم (٢/٩)

العلاقة بين تغيير الناس والتغييرات المؤسسية



ومن المفروض استيعاب تأثير التغييرات التي تحدث في البيئة المحيطة علي الناس في المؤسسة. فالبيئة ليست شيئا يمكن للناس تركه جانبا عندما يدخلون في المؤسسة. إنهم يحضرونها معهم عندما يأتون إلي العمل. والأمور التي تحدث في بيئة العمل يمكن أن تجعل عملية تغيير الناس أسهل أو أصعب. المشكلة المتكررة هي أن الناس يتعرضون بنفس الوقت لتغييرات وضغوط كبيرة سواء في العمل أو داخل العائلة والمجتمع. وتؤدي بعض التغييرات في البيئة مثل زيادة المعلومات ووسائل الاتصالات المتاحة في كافة نواحي الحياة إلي تسهيل عملية التغيير وتنفيذها من قبل إدارة المؤسسة.

مفهوم التغيير المؤسسي وأهميته ومصادره :

يشير التغيير إلي الانتقال من وضع إلي وضع آخر يعتقد المسئولين أنه الأفضل ، والتغيير ضرورة من ضرورات الحياة الاجتماعية والاقتصادية ، فدوام الحال من المحال ، والأمر يختلف فقط في كيفية التعامل مع التغيير ... هل سيتم التخطيط له ؟ أم سننتظر حتى يحدث فنستجيب له ؟ ، أم سنقاومه ساعين لتحجيم أثره ؟ أم ماذا.

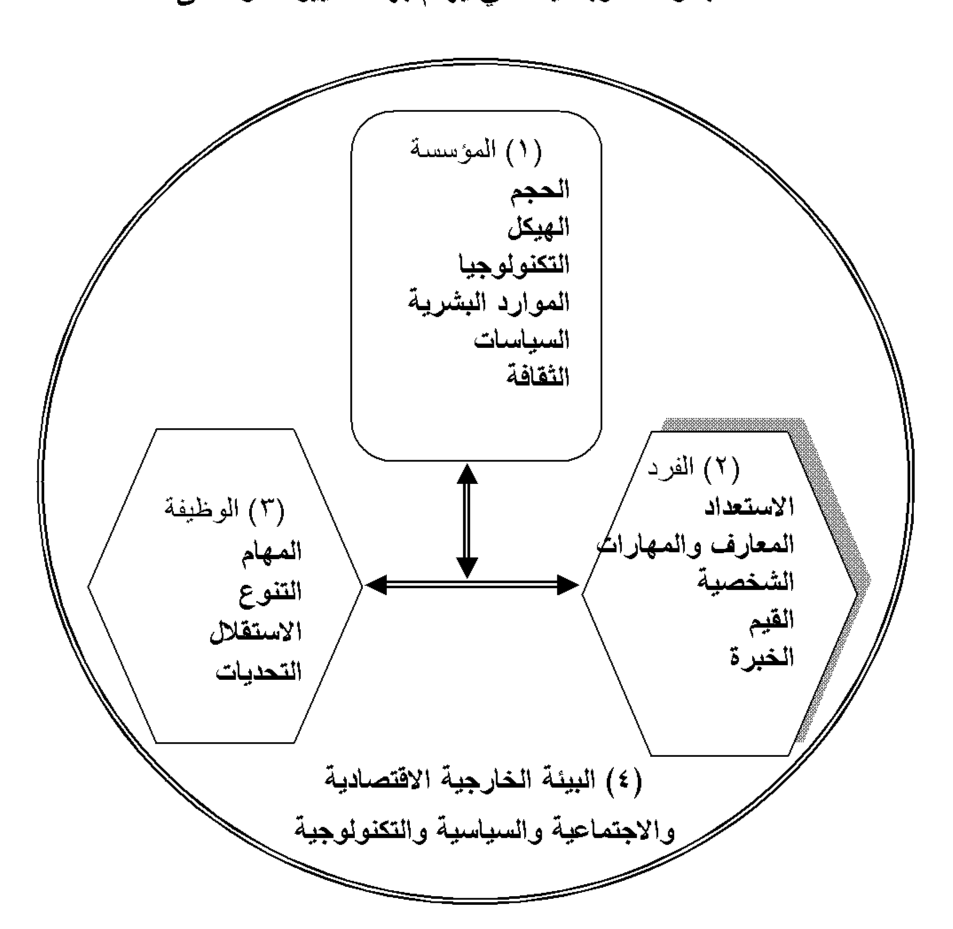
والتغيير ما دام متعلقاً بالتنظيم فانه يرتبط بشكل واضح بالأبعاد التنظيمية التي يوضحها الشكل رقم (٣/٩) الذي يبين المجموعة الرباعية التي يهتم بها التغيير المؤسسى.

ينعت التغيير بأنه مؤسسي ، لأنه يقع داخل المؤسسات ، يتناول كل عناصرها وأبعادها ، في سكونها ، وفي تفاعلاتها ، ويجب الاتفاق مسبقاً علي خطواته وإجراءاته بدقة مع جميع الأطراف ، كذلك أسلوب جمع البيانات ، وتحليلها لتشخيص المشكلات ، والاتفاق علي الحلول المقترحة ، وطريقة تطبيقها، ومتابعة الآثار المترتبة علي التطبيق ، والتدخل عند الضرورة لتعديل مسار التطبيق إذا لزم الأمر ، وباتفاق جميع الأطراف المعينين بإحداث التغيير.

وبالتالي فإن أطراف عملية إحداث التغيير المخطط لأي وحدة تنظيمية داخل المؤسسة تشمل الأطراف التالية :

١- **عضو الجماعة**: كل فرد بذاته داخل الجماعة بصرف النظر عن وظيفته أو دوره.
٢- **الجماعة التنظيمية** : كل أعضاء الوحدة التنظيمية وفرق وجماعات العمل الذين لهم هدف مشترك.

الشكل رقم (٣/٩)
المجموعة الرباعية التي يهتم بها التغيير المؤسسى



٣- **المدير المسئول** : المسئول الرسمي عن الوحدة التنظيمية.
٤- **وكيل التغيير** : سواء كان فرداً أو جهة فهو مكلف بإحداث التغيير بالوحـــدة التنظيمية ، وسواء كان داخليا أو خارجياً.
٥- **المؤسسة** : تعتبر الهدف النهائي لعملية إحداث التغيير : حيـــث أن الهـــدف يكمن في تحسين فعاليتها وزيادة إنتاجها ، وتعبر أيضاً عن البيئة التي تعمل الوحدة في إطارها ، وقد ينظر للمنظمة علي أنها وحدة تنظيميـــة لإحـــداث التغيير الشامل.

ويمثل التغيير المؤسسى عملية مدروسة ومخططة لفترة زمنيـــة طويلـــة عادة، تتعلق بأحد أبعاد الهيكل المؤسسى وعلاقاته وخططه وأهدافه ، ولذا فقد تشتمل علي الخطط ، أو الهيكل المؤسسى، أو السلوك والثقافة التنظيميـــة ، أو تكنولوجيا الأداء ، أو ظروف ومتطلبات العمل ، أو الأفراد وعلاقاتهم و.... وما شابه ذلك بهدف مواكبه الظروف والمتغيـــرات البيئيـــة الداخليـــة والخارجيـــة المحيطة للبقاء والاستمرار والنمو.

وتبدو أهمية التغيير المؤسسى للعديد من الأسباب المؤثرة علي استمرارية التنظيم ونموه وبقائه، ومن بين الأبعاد الموضحة لأهمية التغيير والتطوير ما يلي :

أ- بالنسبة للعاملين

تهتم عمليات التغيير بإشباع حاجات الانتماء، وسيادة روح الفريق وزيـــادة جودة حياة العمل Quality of work life وتحفيز العاملين وتحقيـــق الرضـــا الوظيفي، وتدعيم القيم الإيجابية لديهم، ولذا تبدو أهمية التغيير بالنسبة للعـــاملين في العديد من النقاط منها :

١- رغبة العاملين في وظائف تتحدى مهاراتهم وتنمى شخصياتهم.
٢- سعى العاملين إلي مناخ تنظيمي يحقق لهم المساواة والتأثير المتبـــادل فـــي علاقاتهم التنظيمية.

٣- احترام الإدارة لكرامة العاملين الإنسانية تزيد من إنتمائهم وولائهم المؤسسى إضافة إلي وفاء المنظمة بمسئوليتها الاجتماعية.
٤- تصميم الوظائف والهياكل التنظيمية والمسار الوظيفي بما يواكب تطلعـــات العاملين خلال حياتهم الوظيفية.
٥- الاهتمام بالمسائل العاطفية في حياة المنظمة خاصة تحقيـــق الـــذات للفـــرد والصراحة بين أعضاء المنظمة والشعور بالدفء الإجتماعى.
٦- وضع السياسات والنظم الإدارية المؤيدة لتحفيز العاملين وإثارة هممهم.

ب- بالنسبة للعملاء :

يجب علي المنظمة مراعاة الثقافات المختلفة للعملاء عند توفير منتجاتهـــا، كما يجب عليها الاهتمام لمتطلبات الشعوب والمناطق المتباينة. من هنا تضاعف تأثير العملاء علي المنظمة. ولقد أطلق علي عقد التسعينات في القرن الماضـــي أنه عقد المنافسة الشرسة ولذلك **احتل رضـــاء العميـــل مكـــان الـــصدارة فـــي استراتيجية المنظمات** ، والعميل يريد منتجات خالية من العيوب، وأن يتم التسليم في الوقت المناسب وبالشكل المناسب ، وبالكمية المناسبة ، واختصارا إنه يريـــد الجودة الشاملة Total Quality.

جـــ- بالنسبة للمنظمة :

لكي تكون المنظمة متميزة، فيجب أن تعمل كل عناصرها وأنظمتها بطريقة صحيحة ومتكاملة، فكل جزء ، وكل نشاط ، وكل شخص في المنظمـــة يـــؤثر ويتأثر بالآخرين. فالأخطاء قد تتضاعف، والفشل في تحقيق متطلبات فرد مـــا، في الإدارات أو الوظائف يؤدى إلي مشكلات في أماكن عديدة بالمنظمة، وهـــذه بدورها تضاعف المشكلات والأخطاء.

وهنا يصبح "للعمل الصحيح من أول مرة مزايا لا تحصى في كل مكان، أما إذا قبلنا المشكلات والأخطاء في منظماتنا، فسوف يضيع وقتنا وجهودنــا علــي أنشطة ليست لها فائدة : كتصحيح الأخطاء ، البحث عــن الأشــياء ، اكتــشاف أسباب التأخير ، مراجعة المعلومات المشكوك في صحتها، الإصلاح أو إعــادة العمل ، وتقديم الاعتذارات للعملاء بسبب الأخطاء أو المنتجــات المعيبــة ، أو التأخير في مواعيد التسليم.

ومنهج الجودة الشاملة كأحد مناهج التغيير للمنظمة ككل يوفر لغة واحدة في كل أنحاء المنظمة وهي التحسين المستمر، حيث تمكن الجودة الشاملة من التقاء كــل أعضاء المنظمة، في كل الإدارات، وعلي كل المستويات علي هدف مــشترك وهــو **التحسين المستمر للأداء continuous improvement** ويمكن القول بأن المناهج الإدارية الحديثة ، رغم كثرتها وتعددها في العقد الأخير ، إلا أنها جميعها تخاطب مثلث التغيير بأضلاعه الثلاثة : العاملين / العملاء / المنظمة.

وتبدو الحاجة للتغيير والتطوير في العديد من الحالات من أهمها :

- التكيف مع البيئة واستغلال الفرص ومواجهة التهديدات.
- الاستغلال الأفضل للموارد البشرية والمادية المتاحة للمنظمة.
- إحياء الركود المؤسسي أو تجنب التدهور في الأداء المؤسسى.
- تحديث وتطوير التكنولوجيا والأساليب المستخدمة في العمل.
- التخلص من البيروقراطية والفساد الإداري.
- مواجهة الاحتياجات المستقبلية للتوسع ودخول أسواق جديدة.
- تنمية ولاء العاملين وخلق الاتجاهات الإيجابية نحو العمل.
- الارتقاء بمستوى جودة المنتج وتحقيق التميز في السوق التنافسي.

١- إشراك الناس في التغيير، مع بيان المصالح التي ستعود عليهم.
٢- تزويد الناس بمعلومات مستمرة، عن نتائج وآثار التغيير.
٣- مراعاة ثقافات العاملين وقيم العمل.
٤- إشعال حماس العاملين وحفزهم للعمل وتقبل التغير.
٥- استخدام الأسلوب العلمي في حل المشكلات.
٦- كسب ثقة التنظيمات والجماعات غير الرسمية.
٧- الاهتمام بالبرامج التدريبية في إحداث التغيير.
٨- الاعتماد علي قيادات فعالة ذات قبول عال لإحداث التغيير سواء كانت رسمية أو غير رسمية.

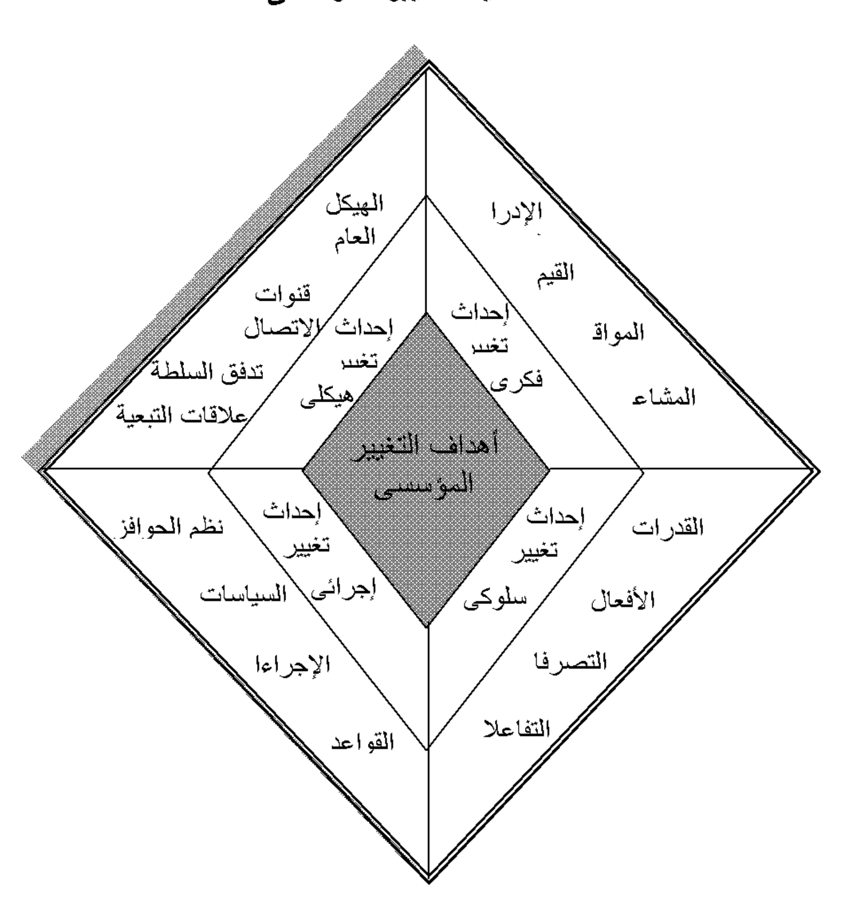
وتتمثل أهداف عملية التغيير فيما يوضحه الشكل رقم (٤/٩).

الذي يوضح أهداف عملية التغيير المؤسسى المتعددة والمتداخلة أيضاً والتى تتمثل باختصار فيما يلي :

(١) التغيير الفكري : يسعى هذا النوع من التغيير إلي تنمية نواحي الفكر والمعرفة ، ولهذا فهو يدور حول المفاهيم والمبادئ والأسس التي يجب أن يعتنقها الأفراد والجماعات ، وتُعد قضايا التغيير الفكري سهلة نسبياً حيث أنها تهدف إلي نشر المعلومات الصحيحة علي نطاق واسع ومجموعات معينة قبل أن تمتد إلي تغيير المفاهيم والمبادئ الأساسية ومن القضايا التي يركز عليها التغيير الفكري :

- تنمية المشاعر الإيجابية تجاه أساليب جديدة.
- تطوير المواقف لصالح العمل.
- الإدراك والوعي الصحيح لأهداف وغايات التنظيم.

الشكل رقم (٤/٩)
أهداف عملية التغيير المؤسسى



(٢) **التغيير الإجرائي :** ويهدف هذا النوع من التغيير إلي إقناع عدد كبير من الأفراد والعاملين بالقيام بأعمال معينة من خلال تقبلهم لسياسات وإجراءات عمل جديدة تختلف عن تلك التي يطبقونها حالياً ، ومن أمثلة القضايا التي يتناولها التغيير الإجرائي :

- صياغة سياسات عمل جديدة تساير متطلبات العولمة.
- تبسيط الإجراءات وتطويرها للاستفادة الفعالة من الوقت.
- تنمية نظم الحوافز الجماعية المعمول بها.
- طرح قواعد عمل جديدة بدلاً من القواعد القديمة.

(٣) **التغيير الهيكلي :** ويُعد التغيير الهيكلي من أصعب أنواع التغيير لتركيزه علي موضوعات الهيكل ، والعلاقات والاتصالات فيما بين مختلف جوانبه، ومن أمثلة القضايا التي يركز عليها التغيير الهيكلي :

- تخفيض مستويات الهيكل التنظيمي.
- إرساء قواعد جديدة لزيادة فعالية العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين وتدعيم عمليات تدفق السلطة.

(٤) **التغيير السلوكي :** ويهدف هذا النوع من التغيير إلي مساعدة العاملين علي تغيير قيمهم وسلوكهم ، ويُعد التغيير القيمى والسلوكي من أصعب أنواع التغيير أيضاً لحاجته إلي فترات طويلة وجهد وتكلفة ، ومن أمثلة القضايا التي تهتم بالتغيير السلوكي :

- تنمية القيم والمعتقدات التي تؤكد علي قيمة الانتماء.
- تنمية القدرات والمهارات العملية لدى الأفراد.
- تدعيم الممارسات والتصرفات الإيجابية.
- زيادة الاهتمام بالعلاقات بين مختلف الأطراف العاملة بالمنظمة.

وإن تعددت المصادر والقوى المسببة للتغيير، إلا أنه يمكننا إجمالها في مصدرين جوهريين هما العوامل البيئية الخارجية، والعوامل البيئية الداخلية، وذلك علي النحو التالي :

أولاً : عوامل البيئة الخارجية :

وتشتمل علي العوامل التي لا يمكن التحكم فيها أو السيطرة عليها في البيئة المحيطة بالمنظمة والتي تمارس نشاطها من خلالها، كما أنه من الصعب التنبؤ بها بشكل دقيق ، ومن أمثلة تلك العوامل :

١- **العوامل السياسية والتشريعية** : وتمثل العوامل المرتبطة بسياسة الدولة وعلاقاتها واحتمال التغيرات التي قد تسنها أو تتعرض لها سواء كانت محلية أو عالمية ، هذا بالإضافة إلي ما تتعمد الدولة تغييره في التشريعات الحالية بقوانين وتشريعات جديدة تواكب متطلبات الحياة المعاصرة ، ولا شك أن لكل ما سبق تأثيره الواضح علي ممارسات المنظمات مما قد يمثل تغيير لأحد الأبعاد التنظيمية.

٢- **العوامل الاقتصادية** : وتشير إلي العوامل المرتبطة بالموارد المتاحة وكيفية استغلالها واستثمارها ، وما يرتبط بذلك من أمور اقتصادية كالأسعار والدخول والمنافسة والاتجاهات نحو الخصخصة والانفتاح... وغيرها وتؤثر هذه العوامل عند تغيرها بشكل واضح علي العديد من مدخلات ومخرجات المنظمة وعملياتها التشغيلية.

٣- **العوامل الإجتماعية** : وتعبر عن الأفراد بالمجتمع من ناحية علاقاتهم الاجتماعية وعاداتهم وتقاليدهم ، والقيم التي تحكمهم عند ممارسة أمور حياتهم وثقافتهم ومدى اهتمامهم بالبيئة التي يعيشون فيها ومسايرتهم للتطورات المحيطة.

٤- **العوامل التكنولوجية** : وتمثل التأثيرات المتعلقة بالطرق والأساليب العلميـــة والفنية المستخدمة ، ولذا يجب مواكبة التطورات التكنولوجية الجديدة فيمـــا يخص المعلومات والطرق والأدوات والاتصالات... وغيرها.

٥- **العوامل الطبيعية** : وتشير إلي الموارد الطبيعية المتاحة وإمكانية تعرضـــها لبعض التغييرات كوجود الزلازل والهزات الأرضية والسيول والتغييـــرات في درجات الحرارة المعتادة... الخ.

ثانياً : عوامل البيئة الداخلية :

وتحتوى علي العوامل التي يمكن السيطرة عليها في البيئة الداخلية بالمنظمة والتي ترتبط بالموارد البشرية والإمكانات المالية ونواحي التسويق والمجـــالات الفنية والإنتاجية... وغيرها ، ومن أمثلة تلك العوامل :

١- الافتقار إلي نظم واضحة لتحليل وتوصيف وتقييم الوظائف.

٢- عدم ملاءمة الهيكل المؤسسي الحالي لمتطلبات وأهداف التنظيم.

٣- تعقد سياسات وإجراءات وطرق العمل بما يؤدى لعدم انسيابه بالشكل المناسب.

٤- تقادم التكنولوجيا المستخدمة وعدم مسايرتها لأهداف التنظيم.

٥- تفشى اللامبالاة وعدم الولاء من ناحية العاملين للتنظيم.

٦- انخفاض مستوى أداء العاملين وعدم رضائهم عن سياسات وإجراءات المنظمة.

٧- الصراعات والخلافات التنظيمية وتعدد مصادر ضغوط العمل.

لماذا يقاوم التغيير من قبل الأفراد؟!

لقد تعددت الأسباب التي تعرض لها الكتاب والباحثين لمقاومة التغيير، ولقد تعايش العديد منا مع هذه الأسباب سواء كان هو الذي يغير، أو الذي يطبق عليه التغيير **ومن بين أهم أسباب مقاومة التغيير:**

١- **تهديد الاهتمامات والمصالح الشخصية للأفراد** ، ويبدو أثر تهديد التغيير من خلال التأثير السلبي للتغيير علي المصالح والأهداف الشخـصية للأفــراد، ويتضح ذلك في العديد من الأمثلة من بينها :

أ- تخفيض المركز والمكانة الوظيفية.

ب- تهديد الضمان الوظيفي والأمان النفسى.

ج- التقليل من القدرات والمهارات المطلوبة للوظائف.

٢- **الفهم الخاطئ للتأثير علي النواحي الاجتماعية** : ومن أمثلة الأسباب المتعلقة بالنواحي الاجتماعية التي تؤدى لمقاومة التغيير ما يلى :

أ- مخالفة المعايير السلوكية والأعراف السائدة بين الجماعة.

ب- التقليل من النفوذ والتأثير والتفاعل الاجتماعي.

ج- سوء العلاقات الاجتماعية بين الأفراد.

٣- **سوء فهم وتقدير أهداف التغيير ومنافعه** ، ومن أمثلة أسباب مقاومة التغيير المتعلقة بسوء فهم الأهداف ما يلى :

أ- عدم وضوح أهداف التغيير ودوافعه.

ب- عدم المشاركة في وضع خطط وبرامج التغيير.

ج- ارتفاع تكاليف التغيير وعدم توفر الميزانية الكافية.

٤- **عدم القدرة علي التكيف مع التغيير** ، وتتعدد الأسباب الموضحة لعدم القدرة علي التكييف مع التغيير ومن أمثلتها :

أ- إظهار التغيير للعيوب الشخصية لدى الأفراد.

ب- فرص التغيير جبراً علي الأفراد.

ج- تطبيق التغيير دفعة واحدة.

ويمكن التغلب علي مقاومة التغيير من خلال العديد من المداخل ، بعضها يركز علي أسلوب إجراء التغيير ، وبعضها يعتمد علي صفات وخصائص القائمين بالتغيير والمصالح التي يمكن تحقيقها لمنظماتهم ، وبعضها الآخر يهتم باستثمار العوامل السلوكية في التأثير عل الأفراد لقبول التغيير ، ومن أهم تلك المداخل :

١- **المشاركة في التغيير** : إن مشاركة الأفراد الذين سيطبقون عمليات التغيير يقلل من مقاومتهم ، ويرجع ذلك لمساهمتهم في إبداء الآراء وتقديم المقترحات مما يساعد علي امتصاص اندفاعهم للمقاومة ، وذلك لأنهم أصبحوا شركاء في التغيير لا منفذين فقط والحكمة تقول "إن الناس الذين يبحرون معك في قارب واحد لن يحدثوا فيه ثقباً".

٢- **الاعتماد علي الترغيب والتحفيز** : ويتطلب ذلك تقديم الحوافز من أجل إحداث التغيير سواء كانت نقدية أو غير نقدية ، مادية أو معنوية ، فردية أو جماعية ، ويحدد من خلالها للأفراد الفوائد والمنافع التي ستعود عليهم إذا نجح التغيير ، فالإنسان بطبيعته نفعى ولن يسلك سلوكا إلا إذا كان وراءه دافع وأمامه هدف واضح يتمثل في منفعة ينتظرها.

٣- **التمهيد والتهيئة لإحداث التغيير** : ويعتمد ذلك علي البدء مبكراً بالحديث عن بعض الموضوعات والأسباب التي تؤكد علي ضـــرورة التغييـــر ، وذكـــر المواقف والقضايا السابقة التي تمثلت نتائجها في نواحي سلبية يتطلب الأمر ضرورة تغييرها ، هذا إلي جانب إيضاح الأهداف التي يمكن تحقيقها مـــع تغير الحال ، والنتائج المنتظر تحقيقها إذا تم التغيير.

٤- **إدخال تغييرات متعددة في نفس الوقت** : ويتطلب ذلك وجود عـــدة أمـــور تحتاج إلي التغيير في نفس الوقت مما يشتت قوة الأفراد في عملية المقاومة ويعمل علي توزيع المقاومة الكلية علي التغييرات المتعددة.

٥- **الاعتماد علي القادة غير الرسميين لإحداث التغيير** : يمثل قادة الجماعـــات غير الرسمية في التنظيم مصدراً ذو قيمة عالية في إقناع الأفـــراد بمزايـــا وفوائد التغيير ، ولكن الأهم في المرتبة الأولى اقتناعهم أولاً بهـــذا التغييـــر حتى يمكنهم ممارسة دورهم في إقناع الآخرين بذلك.

٦- **فرض التغيير بصورة جبرية** : ويعتمد ذلك علي إحاطة عمليـــات التغييـــر بقيود حاكمة وتهديدات قاطعة تلزم الأفراد علي تقبله حتى يلتمسوا بأنفـــسهم مزاياه وفوائده أو يصلوا لدرجة التعود عليه وممارسته بشكل طبيعي.

- يمكن الاعتماد علي أكثر من طريقة في نفس الوقـــت بحـــسب اســـتراتيجية وخطة التغيير والتطوير المؤسسي التي سيتم الاعتماد عليها.
- تؤثر قيم واتجاهات القائم بعملية التغيير علي اختيار الطريقة المناسبة والتي تتراوح ما بين المشاركة والدافعية والإجبار والفرض دون مناقشة.

كيف نخلق وننفذ التغيير في المؤسسات ؟

تتعدد الطرق التى يمكن من خلالها خلق وتنفيذ التغيير فى المؤسسات ، ومنها :

١ – التغيير غير المخطط

يحدث عدد كبير من التغييرات الطبيعية بسبب النمو والتطور داخل المؤسسة. ومثال ذلك تقادم الأجهزة والناس، ولكل منهما تأثير سلبي وينتج عنه مشاكل متعددة وتبرز الحاجة للإصلاح أو التغيير والتحديث لهذه الأجهزة أو تغير المدراء الذين فقدوا دورهم القيادي والريادي. وهناك أيضا نواحي إيجابية مثل التقنيات والخبرات الإدارية المكتسبة عبر السنوات والخبرات.

تتم هذه التغييرات بشكل مستقل عن رغبة الشركة لا يمكن تخطيطها ولكن يجب أخذها بالاعتبار عند تخطيط مستقبل الشركة. وهناك دائما احتمال لعمل خطط للتنبؤ وتحديد النتائج السلبية للتغيرات التي تحدث نتيجة التطوير والنمو.

ولا تعكس الكثير من التغييرات غير المخططة التغيير الطبيعي جراء التطوير والنمو. وتظهر هذه الحالات بسبب تفاعل المؤسسات مع الأوضاع الجديدة. فمثلا قد تضطر المؤسسة إلي زيادة الرواتب نتيجة إضراب عن العمل. هذا النوع من التغيير هو رد فعل أو تكيف المؤسسة. ولا تخطط له المؤسسة ولا ترى عادة الحاجة له لوقت متأخر جدا ومع ذلك تقوم بإجراء كرد فعل علي الأحداث أو التوجهات التي قد تهددها أو قد تجلب لها فرص غير متوقعه التغيير.

٢ – التغيير المخطط

وتكون التغييرات غير المخطط لها مؤشرا علي سوء الإدارة إذا وجدت المؤسسة نفسها مندفعة لإجرائها.وعندما يحدث ذلك بشكل مستمر فانه يدل علي عدم التطلع للأمام وعدم المقدرة علي تحضير المؤسسة للتفاعل مع الفرص أو القيود في الوقت المناسب.

التخطيط لا يستطيع قيادة التغيير غير المخطط له ولكنه يـساعد المؤسـسة علي تحضير نفسها لمثل هذه التغييرات التي يمكن توقعها وبذلك يمكن تقليل عدد الحالات التي سينتج عنها تغيرات غير مستحبة في أجواء الأزمات والخوف.

ويسمح تخطيط التغيير للمؤسسة بخلق المـستقبل (مـن خـلال التطـور التكنولوجي أو من خلال إدخال منتجات جديدة وخدمات جديدة) وإيجاد وتحقيـق أهداف التطوير المرجوة.

وهناك عدد من الأسئلة التي يجب أن تؤخذ بالاعتبار عند تنفيذ التغيير المخطط وتشمل ما يلي:

- ما هي التغييرات التي تحدث في البيئة المحيطة؟ وما هو التـأثير الـذي ستحدثه علي مؤسستنا؟
- ما هي التغييرات التي يجب علينا القيام بها لتحقيق الوصول إلي أهـداف التطوير المرجوة وزيادة إنتاجيتنا وتوسعة سوقنا .... الخ؟
- ما هي التغييرات غير المستحبة التي ستحدث في مؤسـستنا إذا لـم نقـم بالإجراءات اللازمة في الوقت المناسب بتوقعها وتجنبها؟
- ما هي أنواع وأعداد التغييرات التي نستطيع القيام بها؟
- ما هي أنواع وأعداد التغييرات التي يستطيع الناس لدينا امتصاصها وتحملها؟
- هل سننفذ التغييرات علي مراحل؟
- ما هي العلاقة التي ستنشأ بين التغييرات المختلفة التي نريد تنفيذها؟ ومـا هو عدد الأحداث الواجب تنسيقها؟
- ما هو البرنامج والمخطط الزمني الواجب وضعه لتنفيذ التغييرات؟

والسؤال الأخير سؤال حاسم. فالمؤسسة والأفراد يستطيعون استيعاب عدد محدود من التغييرات خلال فترة زمنية محددة، والطاقة الاستيعابية ليست نفسها في الأقطار المختلفة والمؤسسات المختلفة وتختلف باختلاف الأفراد. **الحجم الدقيق للتغيرات هو أحد العوامل الرئيسية الواجب أخذها في الحسبان عند إدارة التغيير وهذا الأمر حاسم في عملية تخطيط التغيير.**

٣. التغييرات المفروضة

هناك العديد من التغييرات التي يتم فرضها داخل المؤسسة من قبل الإدارة (السلطة) وهذه التغييرات عادة تقابل بالرفض وعدم السعادة والإحباط خاصة من هؤلاء المتأثرين بها أو الذين يعتقدون انه من الأجدر أن تتم استشارتهم أو علي الأقل إبلاغهم بها مقدما. التغييرات التي تقترح عادة من مراكز القوة ويتم فرضها ربما تتبخر وتنعكس إذا تم تغير المنظم لها أو إذا تمت مقاطعتها وعدم الالتزام بها ووجدت وسائل ناجحة لمراقبتها وقياسها.

لا يمكن القول بان كافة التغييرات التي تم فرضها هي تغيرات سيئة. فقد تظهر حالات طارئة يكون النقاش فيها مستحيلا وأي تأخير في اتخاذ القرار قد يكون مدمرا. وقد تؤثر العديد من الأمور التنظيمية والإدارية علي عدد كبير من الناس ولكنها قليلة الأهمية لدرجة أن المناقشات الطويلة والاستنتاجات تكون غير مجدية.

ومرة أخرى فان التغييرات المفروضة تعتبر أكثر جدوى عندما يشارك فيها فريق ذو علاقة أكثر من تلك التي يشارك في فرضها فريق مستقل ذو نفوذ وسلطة. ويمكن القول بشكل عام بان الميل لفرض التغيير يتأثر بشكل كبير بالثقافة والتعليم والوصول للمعلومات وعوامل أخرى.

وعلي المدير التفكير مرتين قبل اتخاذ قرار بفرض التغيير، وعليه فعل ذلك عند تيقنه بأنه لا يوجد بدائل أخرى أي بمعنى آخر عندما يجد انه من المستحيل كسب الدعم من مجموعته مع إيمانه بحتمية فرض هذا التغيير. وحتى في مثـــل هذه الحالة عليه مواجهة المشكلة مع شرح ولماذا اتخذ القرار بفرض التغيير.

٤. التغيير بالمشاركـــة

يختلف رد الفعل علي التغيير المفروض بدون نقاش واستشارة مسبقة طبقـــا للثقافة وأيضا يختلف من مؤسسة إلي أخرى. وعلي كل الأحوال فـــان التغييـــر الذي يتم من خلال المشاركة يضمن رد فعل معقول. ويرغب النـــاس بمعرفـــة التغييرات التي يجري التحضير لها ويفضلوا المشاركة فيها والتأثير في محتواها حيث أنهم سيتأثرون بها، وتتزايد قناعة الطاقم الإداري بهـــا ويتفـــاعلون معهـــا بالتكيف والمشاركة.

ومع أن عملية المشاركة في التغيير تحتاج لوقت ومجهود أكبر وتكون أكثر تكلفة من التغيير المفروض ولكنها تعتبر أكثر استمرارية. وأكثر من ذلك فـــان عملية المشاركة تساعد المؤسسة (الـــسلطات) فـــي اســـتغلال خبـــرات النـــاس وإبداعهم، الشيء الذي لا يمكن في حالات التغيير المفروض.

هناك عدة مستويات وأشكال للمشاركة في عملية التغيير تعتمد علي طبيعة وصعوبة التغيير ذاته وكذلك تعتمد علي النضج والتوافق والتحضير المتوفر لدى المجموعة وعلي العلاقات التي تربط الأفراد داخل المؤسسة .

- **في المستوى الأول** ، يقوم المديرين والمستشارين بأخبار الأفراد بما هو مطلوب منهم لإتمام عملية التغيير والإجراءات المحددة التي يجب عليهم القيام بها .
- **في المستوى الثاني،** يتم إجراء استشارات تتعلق بالتغيير المقترح وهذا يشمل تحديد الاحتياجات للتغيير ومراجعة الرد السلبي الذي يمكن أن ينتج عن ذلك وكيفية معالجته. ويتم الترحيب بأية اقتراحات أو انتقادات، وتقوم الجهات المسئولة بأخذها بالاعتبار أثناء عملية التخطيط للتغيير والنتائج المتوقعة منه.
- **في المستوى الثالث،** تبحث المؤسسة (الجهات المسئولة) عن مشاركة الأفراد في تخطيط وتنفيذ التغييرات من خلال دعوتهم للمشاركة في تحديد ما هي الأمور الواجب تغييرها وكيفية تنفيذ التغييرات المتفق عليها. ويتم ذلك من خلال الاجتماعات والتكليف بالمهام واللجان المختصة ... الخ.

٥ – التغيير التفاوضي

في العديد من الحالات يتطلب التغيير إجراء مباحثات ، ويحدث ذلك عندما يتباحث شخصان أو مجموعتان الإجراءات الواجب إدخالها والفوائد والتكاليف التي تترتب علي كل طرف. ويمكن أن تتوصل المؤسسات إلي الحل المناسب عندما يقدم أحد الفريقين حلا مثاليا وعادة يكون هناك دعما متزايدا من الفرق المعنية مما يسهل عملية التنفيذ لأي اتفاق يتم التوصل إليه.

وهكذا فان هناك تغيرات تتطلب إجراء مباحثات بين السلطات والكوادر المعنية وهذا النوع من التغيير يمكن تحديده بالقانون والمفاوضات الجماعية أو من خلال أي شكل من أشكال الاتفاق الرسمي أو غير الرسمي.

وعلي الإدارة والمستشارين أن يكونوا واعين لفائدة النقاش والمحاورة مـــع العمال وممثليهم، ولا ينحصر ذلك علي الحالات التي يغطيها القانون فقط ولكــن أيضا عند التحضير لإحداث أية تغييرات يمكن أن تمس مصالحهم وتتطلب توفر الدعم لها.

التطوير المؤسسى: ماهيته ومناهج تطبيقه

يرى البعض أن مصطلح التطوير المؤسسي يصف عملية إدارة التغييـــر ، وقد ذهبوا أيضاً إلي أن التطوير المؤسسي يعد فرعا من فروع المعرفة نشأ حديثاً ويتجه لاستخدام معارف العلوم السلوكية لمساعدة المنظمات فـــي التكيــف مـــع التغيير حيث يعرف التطوير المؤسسي علي أنه : عملية تسعى إلي زيادة الفعالية التنظيمية عن طريق توحيد حاجات الأفراد للنمـــو والتطـــوير مـــع الأهـــداف التنظيمية باستخدام معارف وأساليب من العلوم السلوكية. وعادة ما تمثـــل هـــذه العملية جهداً مخططاً للتغيير يشمل نظاماً بأكمله لفترة من الوقت علـــي أن يـــتم ربط ذلك برسالة المنظمة وغاياتها.ومن ثم فان التطوير المؤسسي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتغيير المؤسسىحيث يعتمد المديرين بشكل كبير عند إجرائهم لعمليـــات التغيير المؤسسىعلي الأساليب والنماذج والمداخل التي اقترحها خبراء التطـــوير المؤسسي.

ويعرف بيكارد Bechard (١٩٦٩) التطوير المؤسسي بأنه : جهد مخطط، يشمل المنظمة بأكملها ويدار من القمة ، بغية زيادة فعالية التنظـــيم وإحـــساسه بالصحة ، من خلال تدخلات مدروسة في عمليات التنظيم ، وذلـــك باســـتخدام نظرية العلوم السلوكية".

أما فرنش وبــل French & Bell (١٩٧٨م) فإنهمــا يعرفــان التطــوير المؤسسي بأنه : "جهد ونشاط طويل المدى يستهدف تحسين قدرة المنظمة علــي حل مشكلاتها وتجديد ذاتها ، من خلال إدارة فعالة لمناخ التنظيم ، تعطى أهمية كبيرة للعمل الجماعي الشامل".

أما ألدرفر Alderfer (١٩٧٧م) فيرى أن التطوير المؤسسي يهــدف إلــي تحسين نوعية حياة الجانب الإنساني للمنظمة وزيادة فاعلية أبعاده التنظيمية".

وتتفق هذه التعريفات علي أن جوهر التطوير والتغيير المؤسسي هو سلوك الفرد وجماعة العمل في منظمات العمل الحكومية وغير الحكومية ، عن طريق تطوير القدرات والمهارات الإنسانية وحل مشكلاتها باستمرار ووفق المتغيــرات البيئية ، سواء الاجتماعية منها أو الاقتصادية أو التنظيمية أو الفنية أو التكنولوجية.

وبشكل عام يمكن القول أن تدخل المنظمة لتنمية برامج التطوير المؤســسي قد تأخذ عدة أشكال تتمثل في :

١- الاستعانة بالمكاتب والخبراء الخارجيين.

٢- الاستعانة بخبراء من الداخل.

٣- الاستعانة بمزيج من الخبراء من الداخل والخارج.

ويتوقف الاعتماد علي أى منها علي ظروف المنظمة وإمكاناتها وفلــسفتها ومراعاة مزايا وعيوب كل شكل منها.

وتتمثل مناهج التطوير المعروفة في ثلاثة أبعاد تركز بشكل أساسي علي الفــرد ، والجماعة ، والتنظيم ، ففي **المنهج الأول** : المنهج الفردي يتم الاعتماد علي تنمية الفرد وتطويره من خلال محورين هما التنمية الذاتية والتنمية المفروضة.

أما **المنهج الثاني** للتطوير : المنهج الجماعي فيركز علي مجموعات وفرق العمل ودراسة وتحليل علاقاتها ، والتأكيد علي المشاركة والقدرة علي التغييـــر وفقا للإدراك المتبادل وتقديم أدوات التطوير الملائمة.

ويركز **المنهج المؤسسى** : علي الوظيفة ودراسة العلاقـــات القائمـــة بـــين الأقسام والإدارات والوحدات التنظيمية بشكل متكامل.

الخصائص المميزة لسلوك المنظمات الجديدة

تتغير طبيعة المنظمات باستمرار، فمن الصعب ، بل من المستحيل ألا تؤثر العوامل والمتغيرات البيئية المتعددة علي سلوك المنظمات ، كـــذلك يـــصعب أن تتجاهل التيارات التنظيمية تلك التحديات المعاصرة وألا تدرسها وتحللها وتتكيف معها بالشكل الذي تراه مناسبا ، ويمكن **تحديد بعض الأبعاد والخصائص المميزة لسلوك المنظمات في المستقبل** علي النحو التالي :

١- المنظمة المتعلمة	The Learning Organization
٢- رأس المال الفكري	Intellectual Capital
٣- الميل للتجديد والابتكارية	Entrepreneurial ism
٤- نمو قطاع الأعمال الصغيرة	The growth of the small business
٥- عولمة الأعمال	Global action of business
٦- زيادة الاهتمام بأخلاقيات الأعمال	The Increasing importance of business Ethics.

وفيما يلي نبذه عن كل منها

أولاً : المنظمة المتعلمة

أحد الموضوعات الرئيسية في سلوكيات المنظمات هو تعلم التنظيم ، ولقد تطرق لهذا الموضوع العديد من الكتاب خلال عقد التسعينات من القرن العشرين، ومن أبرزهم سينج Senge الذي قدم كتابه The Fifth Discipline وفيه ينتقد الطرق القديمة والخطوات التقليدية لتحسين التنظيم وزيادة فعاليته ويدعو لتعلم التنظيم حتى يتمكن من التحسين والاستمرار ، وقدم خمسة أبعاد رئيسية تتمثل في :

أ- نظم التفكير المفتوحة والتي تعي جيداً كافة التأثيرات المحيطة.

ب- الأعراف الشخصية التي تشجع العاملين علي التعليم المستمر وتدعيم المهارات.

ج- النماذج الذهنية والابتكارية المستمرة التي تهتم بتنمية التنظيم ككل بشكل دائم.

د- بناء الرؤية المشتركة للتنظيم ككل تمثل الدعامة للتميز والتعلم واستمرار تطوير وتنمية تلك الرؤية لتأثيرها علي نظم الاتصالات والسياسات وغيرها.

هـ- فريق التعلم يجب تكوين الفرق الحريصة علي التعلم المستمر بحيث تصبح عاداتهم وممارساتهم قابلة للتعلم.

ولقد أدت التغيرات المتلاحقة في كافة العوامل البديلة المحيطة بالمنظمة إلي ضرورة إعادة النظر في أسلوب الإدارة. فالعولمة ، والتنوع وزيادة حدة المنافسة والتركيز علي الجودة ورضاء العميل ... وغيرها ، كل ذلك أدى إلـي اهتمام المنظمات بالسعي لزيادة قدرتها علي المعرفة والتعلم.

وليس هناك نموذج واحد لزيادة قدرة المنظمة علي التعلم والمعرفة. إذ أنها تمثل الفلسفة والاتجاهات والقيم فيما يتعلق بدور العاملين عن تحقيق المعرفة والتعلم فكل فرد في المنظمة يشارك في تحديد وحل المشكلات ، ومساعدة المنظمة علي تحسين نشاطها ونتائجها وقدرتها مما يدعم خبراتها ، ويتم ذلك بالتركيز علي الجودة والسعي لتحقيق رضاء العملاء وإشباع حاجاتهم ، ومن ثم تؤكد المنظمة المتعلمة علي عمل الفريق وتبنى نظرية النظم بصورة أكثر من اهتمامها بتسلسل هرمية التنظيم لتعظيم الأداء.

ومن أهم الخصائص والأبعاد التي تركز عليها المنظمة المتعلمة :

١- **الرؤية الثقافية** : تقوم الإدارة العليا بوضع تصور عام لرؤية المنظمة ورسالتها المستقبلية التي أسست من أجل تحقيقها ، كذلك تحدد القيم الثقافية الجوهرية التي يسترشد بها الأفراد عند مزاولة نشاطهم بالمنظمة، وبذلك فالقيم الثقافية والرؤية تسير للمنظمة التعامل المستقبلي علي المدى البعيد إذ توضح الخطوط العريضة التي تعمل المنظمة من خلالها.

٢- **تمكين العاملين** لا يشير إلي منح العاملين مزيد من القوة وإنما تمييز وإدراك القوة التي يتمتعون بها والاعتراف بها وإعطائها الحرية (إطلاقها) لتعمل لخدمة المنظمة وتشغيلها بصورة أكثر كفاءة وفعالية. ففي بعض الشركات الكبرى نجد أن الاعتماد الرئيسي في اتخاذ القرارات علي فرق العمل في مستوى الإدارة الدنيا ، فتعتمد الشركة علي أكثر من ١٠٠ فريق عمل للمشاركة في تحقيق المعرفة وصنع القرارات واتخاذها.

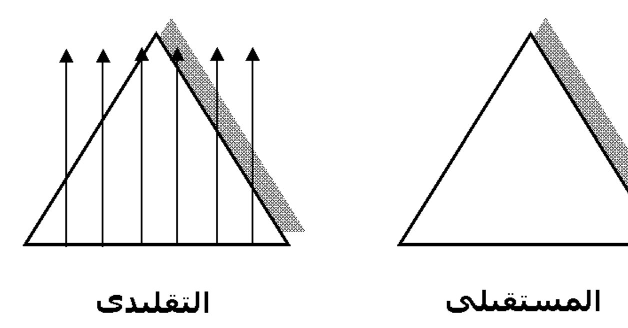
٣- **الشكل المؤسسى الجديد** : أثر النمو الاقتصادي الكبير ، وقوة المنافسة العالمية مع كثرة وجود متوسطي العمر من الموظفين ... علي بناء الهياكل التنظيمية الجديدة ، مما أدى لظهور اتجاه قوى في منتصف الثمانينات لإعادة الهيكلة ، وتمثلت بعض إنتاجها في اتجاه المنظمات لتقليل عدد العاملين بها وأثر ذلك بدوره علي مديري الوسط ، وظهرت الهياكل التنظيمية الجديدة بصورة مسطحة (ليست هرمية) بما يسهم في سرعة الاستجابة للسوق والقرب من العملاء.

٤- **الإدارة بالمكاشفة** Open – Book Management من المفاتيح الجوهرية لتحقيق فعالية فرق العمل وتمكين العاملين المشاركة المعلوماتية ، فبدون اكتمال المعلومات ، فلن يتمكن العاملين من تحديد الاحتياجات وحل المشكلات. وفي المنظمات الساعية للتعلم ، فالبيانات عن الموازنات ، والأرباح ، وتكاليف الإدارات والأقسام ، توجيهات الإدارة العليا يجب أن تكون متاحة لأي فرد في المنظمة. وفي النموذج الأول المعاصر للمنظمات يعتقد المديرون أنه كلما زادت المشاركة المعلوماتية بين المنظمة والأطراف الأخرى وخاصة العاملين بها كلما زادت فعاليتها وانخفضت الأعباء والتكاليف التي تتحملها.

٥- **تغير طبيعة المسار الوظيفي** ، أدت العديد من العوامل والمتغيرات المعاصرة إلي تغير طبيعة المسار الوظيفي ، إذ يبدو المسار في شكله الجديد والمتوقع مستقبلاً في شكل لولبياً ومتقطع أحياناً ولا يبدأ بالضرورة من نقطة أصلية هى الصفر.. ويوضح الشكل رقم (٩/٥) النموذج التقليدي والشكل الجديد والمتوقع مستقبلاً للمسار الوظيفي.

الشكل رقم (٩/٥)

النموذج التقليدي والمستقبلي للمسار الوظيفي



٦- **التغير في طبيعة العمل الإداري** ، فهناك بعض التغيرات فـــي ممارســـة الأعمال الإدارية فمنها زيادة أهمية العمل الجماعي والاعتماد علي فرق العمل ، والعناية بالفكر الاستراتيجي وبناء الرؤية وصـــياغة الرســـالة الواضحة للمنظمة ، وظهور مفهوم الموظف الشامل ... وغيرهـــا مـــن التغيرات الملموسة في طبيعة الأعمال والأنشطة الإدارية في صـــورها المختلفة.

ثانياً : معرفة المنظمات ورأس المال الفكرى :

كثير من المنظمات تدرك أن قيمتها تكمن في الأصول المادية والنقود التـــي تسيطر عليها ، وهذا إدراك يشوبه الكثير من الخطأ لآن منظمات اليوم أصبحت تعتمد وبشكل كبير علي المعرفة التي يتميز العاملون بها وبشكل كلـــى معرفـــة المنظمة كثقافة عامه لها ، فعالم الأعمال دائماً في تغير ، فالهندسة المالية الحديثة لا تعتمد علي مقاولين ووكلاء ذوى أصول مادية كبيرة قدر حاجتها إلي أساليب وطرق وفكر وتكنولوجيا معاصرة. إن المنظمات فـــي حاجـــة إلـــي المعرفـــة

والابتكار لنجاح أعمالها في المستقبل فالمسيطر علي فكر المسئولين بها يتمثل في التفكير الدائم في الغد ، وليس فقط بل واستشعار معايير النجاح في ذلــك الغــد، فالمنظمات التي تفكر في الغد ولكنها تؤسس تفكيرها علي معايير الأمس أو اليوم ما زالت معرفتها في مرحلة غير ناضجة.

والسؤال المطروح هو **كيف تحقق المنظمــة تنميــة لرأســمالها الفكــرى والاستعانة بالأفراد بما يحقق الفعالية** ، وللإجابة علي هذا السؤال نجد أن هناك بعدين جوهريين يجب دراستهما وتحليلهما :

- **الأول** : ماهى المعرفة المناسبة للمنظمة؟ ومدى اعتناق المنظمة بتلك المعرفة؟
- **الثاني** : كيفية استخدام العاملين بالمنظمة لتلك المعرفة والاستفادة منها؟

ويجب علي المنظمة وحتى يمكنها زيادة العائــد عــى الاســتثمار المــالي والفكري أن تقلل من اعتمادها علي المهارات غير الواعية ، ويتطلب ذلك مــن المنظمة البحث دائما عن الأفراد ذوى الرؤيــة الثاقبــة والأفكــار الابتكاريــة والمواهب العالية التي يجب ربطها دائماً باستراتيجية المنظمة. ويجب مراعاة أن المنظمات قد تستطيع تملك بعض المعلومات وحمايتها بقوانين الملكية الفكريــة ، كما تستطيع تنسيق العمليات والخطوات ، وبناء قواعد المعلومات وحتــى نظــم إدارة المعرفة ، ولكنها لا تستطيع تملك الأفراد ، فقط يمكنها الاعتمــاد علــيهم فترات معينة من الوقت ، فــإلي أى مــدى يمكنهــا الاســتفادة مــن أفكــارهم وإبداعاتهم؟! ومن ثم فإن المنظمات في سعيها لخلق رأس مال بــشرى تحتــاج لفريق قوى وقيم عالية وفلسفة تعلم مستمرة والإيمــان بمــشاركة رأس المــال الفكري والمادي في تحقيق النجاح.

ثالثاً : الميل للتجديد والإبتكارية :

تلعب المنظمات دوراً محورياً في المجتمع الذي تعيش فيه ، وذلك لقيامهـا بالتصميم والتعبير والإعداد والتجديد والابتكار في منتجاتهـا وأنـشطتها، ولقـد تزايدت أبعاد هذا الدور في السنوات الأخيرة ، إذ تعاظم الاهتمام بالابتكار فـي المنتجات التي تقدمها المنظمة والسعي لغزو أسواق جديدة والعمـل فـي بيئـة يحكمها عدم السيطرة والتأكد ، **ولذا فلن تتمكن المنظمة من الاستمرار ما لم يكن الإبداع والابتكار هو أحد قيمها الفكرية الذي ينعكس في شكل سلوك وتـصرف منظور بعد ذلك** ، ومن ثم نجد أن المنظمة المعاصرة التـي تنـشد البقـاء فـي المستقبل تضع نصب أعينها الأبعاد التالية :

١- تقييم مواطن القوة والضعف بشكل مستمر.

٢- التحول من البيروقراطية إلي القيادة والمرونة.

٣- تحقيق الفعالية أكثر من الاهتمام فقط بالكفاءة.

٤- دائماً تسأل نفسها : لماذا نقوم بهذا النشاط؟!

ويوضح الجدول رقم (٩-٢) الفروق الجوهرية بـين المنظمـات **المبدعـة والمبتكرة** والمنظمات التقليدية.

الجدول رقم (٩-٢)

الفروق الجوهرية بين سلوك المنظمات التقليدية والمنظمات المبدعة والمبتكرة

الخصائص	المنظمات التقليدية	المنظمات المبدعة
التوجيه العام بحسب	١- القواعد والإجراءات ٢- التعليمات والإرشادات ٣- الأوامر المحددة. ٤- النظرة الجزئية.	١- العملاء ومتطلباتهم. ٢- الرؤية. ٣- الآراء ووجهات النظر. ٤- النظرة الكلية المتكاملة.
طبيعة المسئول	- الرئيس - محدد بمركز ومكانة وظيفية.	- المرشد الوفي المراقب المخلص. - من لدية الأفكار المبدعة والخلاقة أيا كان موقعه
التعامل مع الآخرين بحسب	١- الرقابة والتحكم والسيطرة. ٢- التخطيط والبرمجة.	١- الثقة والانفتاح والانطلاق. ٢- المرونة والسيناريوهات.

رابعاً : نمو قطاع الأعمال الصغيرة

لقد تقدم الاقتصاد الالمانى اعتماداً علي الشركات ذات الحجم المتوسط والصغير وغالباً ما كانت تلك الشركات للعائلات كما كانت تعمل في القطاع الصناعي ، ومع ما لقيته تلك الشركات من مصاعب ومشكلات بسبب التكاليف العالية أحياناً إلا أنها مثلث تجارب يمكن دراستها والاستفادة من نتائجها.

وتتميز المشروعات الصغيرة بالعديد من الخصائص التـــي تفردهـــا عـــن الشركات الكبيرة من بينها :

أ- قد توفر معدلات أمان وظيفية أكبر في ظل سياسات العولمة والخصخـــصة وتخفيض حجم العمالة في الشركات الكبيرة.

ب-المشاركة في الربح والمشاركة في الفرص وخطط المعاشات وغيرها مـــن المزايا المتاحة.

ج- التقدير الذي يلقاه العاملين للكفاءة في إنجاز الأعمال والسرعة في الحصول علي النتائج عما يحدث في المنظمات الكبيرة.

د- السيطرة علي المخاطر والتهديدات المحيطة.

ه- القدرة علي التماسك والالتحام حتى تخلق مكانة لها في السوق.

و- الحصول علي دعم الحكومة والأجهزة المحلية وإمكانية الاستفادة من المـــنح أو القروض المالية المطلوبة.

خامساً : عولمـــة الأعمـــال :

إن العالم يتغير بسرعة مذهلة ، خاصة في المجالات الاقتصادية والثقافيـــة، لدرجة أن العديد من الشركات وجدت صعوبة كبيرة فـــي التكيـــف مـــع هـــذه التغيرات، فعلي سبيل المثال بدأت مع عام ١٩٨٩ عملية زوال الستار الحديـــدي واحداً بعد الآخر ، ودول أوربا الشرقية حصلت علي اســـتقلالها عـــن الاتحـــاد السوفيتي ، واتبع الاتحاد السوفيتي سياسة البروسترويكا عام ١٩٩١ وبدأ يحـــل نفسه ، واتحدت ألمانيا مرة ثانية ، وفـــي عـــام ١٩٩٢ كـــان مـــن الأحـــداث الاقتصادية الجوهرية اتجاه الدول الأوربية (١٢ دولة) إلي تحرير التجارة كليـــة وبصورة شاملة بما يعنى إزالة الحدود وإقامة معايير عامة لكافـــة المنتجـــات ،

وتحركت دول أمريكا الشمالية (الولايات المتحدة الأمريكية وكنـدا والمكـسيك) لخلق منطقة تجارية حرة.

وعلي الوجه الآخر نجد (كوريا وتايوان وسنغافورة وهـونج كـونج) قـد أصبحوا منافسين لدرجة كبيرة حتى أن البعض يرى أن القرن الحادي والعشرين هو قرن منطقة الباسيفيك. ولقد أدخلت اليابان قليل مـن المنافـسين الأجنبيـين وخفضت من موانع التجارة.

أدى ما سبق إلي ظهور فرص ومخاطر لمنظمات الأعمـال خـلال العـالم وتغيرت الإدارة الاستراتيجية العالمية ، ففي عام ١٩٨٩ حققت شركة كوكا كولا ٨٠% من أرباحها من تجارتها الأجنبية ، واخترق اليابانيون لـسنوات عديـدة أسواق الولايات المتحدة الأمريكية في السيارات والإلكترونات والحديد والصلب وسلع صناعية أخرى. ويشترى الإنجليز السيارات فورد الأمريكية التـي يـتم تجميعها في إنجلترا بأجزاء مصنعة في ١٣ دولـة أوربيـة مختلفـة ويـشترى الأمريكيون يومياً أحذية بريطانية مصنعة في كوريا.

لقد تغير عالم الأعمال ولا عودة للوراء ، فالمنافسة العالمية هى جـوهر اللعبـة والمنظمات عليها أن تصنع وتسوق بنجاح وتسيطر علي استراتيجيات عالميـة لكـى تنجو بنفسها وتستمر في السوق وتتقدم باقتدار في القرن الحادى والعشرين.

لقد أعطت عولمة الأعمال دفعة كبيرة نحو صياغة استراتيجيات عالمية وأثـرت علي ممارسة الإدارة الاستراتيجية ، ومن ثم يجب أن تدرك المنظمـات الاعتبـارات العالمية وأثرها وتحليل عملياتها وتوجهاتها من منظور عولمى ويجب أن تدرك أيضاً أن المنافسين العالميين سوف يدخلون أسواقهم كجزء من الاستراتيجيات العالمية ولـن يكون هذا النظر والتحليل إلا من خلال عولمة الفكر والتصرف.

ومن أهم ملامح عولمة الأعمال والإدارة :

١- المنافسة الشديدة وخاصة في الأسواق الثلاثة المحوريـــة اليابـــان وأوربـــا وأمريكا الشمالية.

٢- الغزو اليابانى لأمريكا ، حيث تقوم اليابان بعملية غزو مستمر لأمريكا مـــن خلال أساليب علمية مدروسة تعتمد علي :

- الموارد البشرية والقرارات الحكيمة في مجال العمل.
- القاعدة الاقتصادية في آسيا والباسفيك.
- تدعيم علاقتها مع كوريا وتايوان وسنغافورة وهونج كونج.
- النمو المستمر واحتواء تكنولوجيا القرن ٢١.
- القدرة علي استيعاب البحث العلمى وتطبيقاته العملية.

٣- نجاح النمور الآسيوية في السوق العالمى لتبنيها روح المنافسة مع الاقتصاد الحر ومقاومتها للضغط الأمريكي ومقاومة عملاتهم للدولار الأمريكي.

٤- التمكن الأوربي والتكامل الاقتصادي حيث تعتبر أوربا هى الـــركن الثـــانى للسوق والأهم اقتصاديا لترابط أسواقه واتساعها ورغبتها المـــستمرة علـــي التخطيط الاستراتيجي وقدرتها علي المنافسة العالمية واجتيازهـــا للـــسوق المحلى.

٥- الاتفاق الثلاثي لدول أمريكا الشمالية الولايات المتحدة وكندا والمكـــسيك واتجاهها لإنشاء منطقة تجارة حرة ، وإن كانت هناك ملامـــح عامـــة لتناقص المركز التنافس للولايات المتحدة وذلك لعدة أسباب منها :

- التحول من اقتصاد قائم علي الصناعة التحويلية إلي اقتصاد خدمي.
- تقلص الاستثمار في مجال الصناعات التحويلية الثقيلة.
- تدهور مستوى الجودة.

- تحويل التكنولوجيا من الولايات المتحدة إلي منافسيها.
- شيوع النظرة قصيرة الأجل فيما يتعلق بالعوائد المتوقعة من المنظمة

سادساً : زيادة الاهتمام بأخلاقيات الأعمال :

تزايد الاهتمام الاجتماعي وتعددت ضغوط بعض الحكومات علي المنظمات لتأخذ في اعتبارها الأهداف الاجتماعية للمجتمع ولتوفي بمسئوليتها الاجتماعية تجاهه ، هذا بالإضافة إلي المناداة بأن يقنع المساهمون بأقل دخل أو بدخل مناسب يمثل العائد علي استثماراتهم.

وكان من ثمار هذا الاهتمام وتلك الضغوط بجانب استشعار تلك المنظمات لدورها الأخلاقي والاجتماعي النتائج التالية :

أ- تعدد الندوات والاجتماعات والمؤتمرات التي اهتمت بجانب القيم والأخلاقيات المميزة لسلوك المنظمات الفعالة.

ب-دراسة دور المنظمات في تحسين جودة البيئة وصنع منتجات وإمداد وإعداد العاملين بالرعاية الصحية والأمان والبحث عن الأهداف الاجتماعية ذات النطاق الواسع.

ج- إعداد الحملات الإعلامية للحث علي المحافظة علي البيئة وانتهاج السلوكيات الحميدة للمنظمات والأفراد.

د- النهى عن السلوك غير الأخلاقي للمنظمات في تعاملها مع الآخرين أيا كانت أوضاعهم سواء في داخلها أو خارجها، ومن السلوكيات المنهي عنها :

- الابتزاز ، والهدايا المغرضة.
- الصراعات الهدامة ، الخلافات المستمرة.

- المدفوعات السياسية غير القانونية.
- الإخلال بالقانون بصورة عامة.
- إساءة استخدام المعلومات.
- الرشوة الوساطة والمحسوبية... وغيرها.

استراتيجية التغيير وإدارته

تتمثل إستراتيجية التغيير فيما تنظر المنظمة أن تكون عليه في المدى البعيد ويتعلق بأحد الأبعاد التنظيمية المؤثرة وعلاقتها بالعوامل البيئية ويتحكم في بقاء التنظيم واستمراره.

وتشير إدارة التغيير إلي **المجهودات المبذولـــة المؤســـسة علـــي التحليـــل والدراسات بهدف الانتقال من وضع إلي وضع أفضل لتحقيق نتائج محددة فـــي فترة زمنية معينة.**

وبذلك فالعملية الإدارية للتغيير تشتمل علي مجهودات خططية تبنـــى علـــي أهداف معينة وتحتوى علي السياسات والإجراءات والبرامج ... ، بالإضافة إلي المجهودات التنظيمية التي توضح دور الجميع لإحداث التغيير والعلاقات الواجب سريانها ، هذا إلي جانب التوجيه والمتابعة والتقييم للتغيير المقصود، بحيث يـــتم هذا التغيير بطريقة علمية منظمة بعيداً عن العشوائية والتطبيق العفوي. ويـــشير الشكل رقم (٦/٦) إلي خطوات استراتيجية التغيير المؤسسى

١- **تشخيص الوضع الحالي** : وفي هذه الخطوة يتم جمع المعلومات والحقـــائق حول ظروف المنظمة في مختلـــف الإدارات والأقـــسام ويمكـــن اســـتخدام

الاستقصاءات أو المقابلات مع المديرين والعاملين لجمع المعلومات والتعرف علي كيفية ممارسة العمليات ، ومن أهم **نتائج هذه الخطوة** :

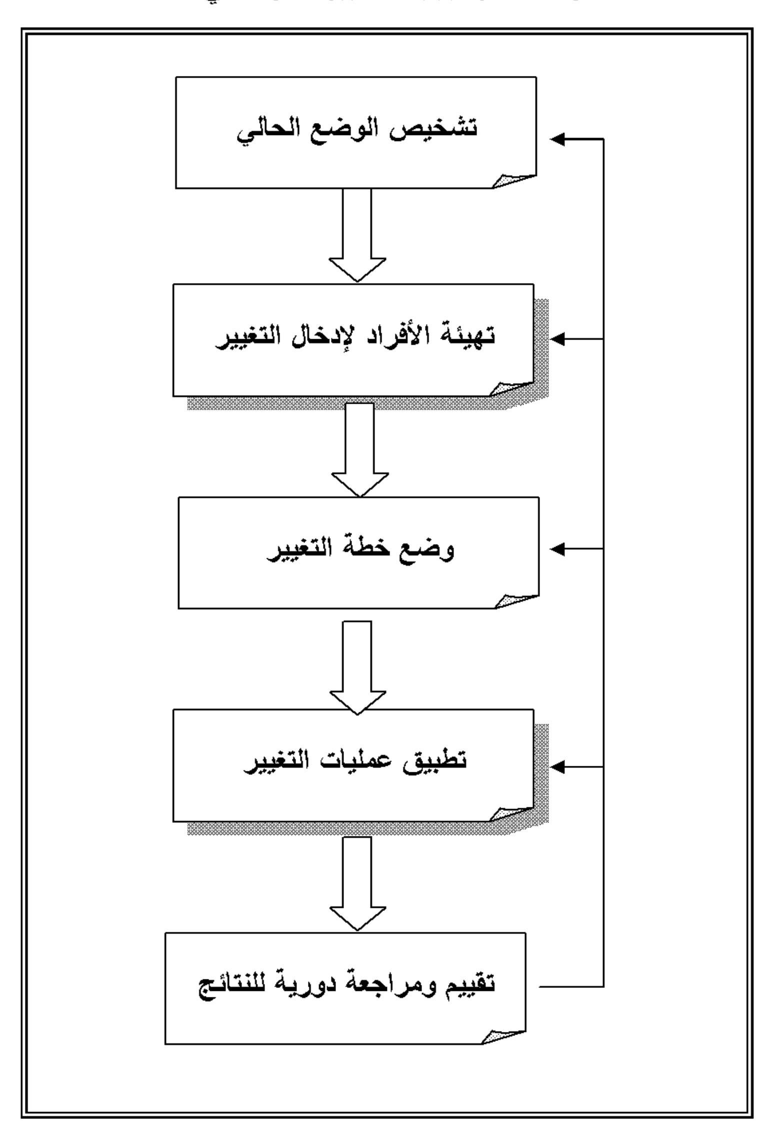
- توصيف بيان أبعاد الوضع الحالي.
- دراسة وتحليل الموقف أو أبعاد الظاهرة السائدة ومتغيراتها.
- تحديد مجالات التغيير الممكن إحداثها.
- تحديد الغايات بعيدة المدى الواجب تحقيقها.

٢- **تهيئة الأفراد لإدخال التغيير** : والمقصود بالأفراد هنا الإدارة العليا والعاملين معا بحيث يتم تبادل الرأي حول المعلومات بين مختلف الأعضاء بالمنظمة ممن لهم صلة بعمليات التغيير المنشودة ، وذلك للتعرف علي اتجاهات وقيم ومشاعر العاملين في الإدارات والأقسام للتوصل إلي نقاط التقاء واتفاق تسمح بإتمام التغيير علي أسس صحيحة.

٣- **وضع خطة التغيير** ، وفي هذه الخطوة تتضح الرؤية إلي حد كبير عن ماهية مجالات التغيير ، مع وجود المناخ المناسب لإحداثه ، ولذا يجب بعد التشخيص الدقيق للمشكلة ، القيام بتحديد الأهداف الواجب تحقيقها والبدائل الممكنة ومناقشتها مع المسئولين تمهيداً لتطبيقها ، ومن ثم تتمثل الأبعاد الخاصة بهذه الخطوة فيما يلي :

الشكل رقم (٦/٩)

خطوات استراتيجية التغيير المؤسسي



- تحديد الأهداف بشكل واضح ومفهوم ومتفق عليه.
- اختيار الطريقة أو البديل المناسب لإجراء عمليات التغيير لتحقيق الأهداف السابق وضعها.
- وضع الخطة الخاصة بالتغيير في شكل مبرمج يحدد الاختصاصات والتكاليف والأنشطة والأزمنة وتتابعها مع بيان السيناريوهات البديلة.
- مناقشة خطة التغيير والتطوير مع المسئولين.
- تحديد المتطلبات والآثار المترتبة علي تنفيذ الخطة.
- التمهيد لتنفيذ الخطة وخلق المناخ المؤسسي المدعم لإجراء التغيير.
- صياغة معايير ومقاييس محددة للأداء.

٤- **تطبيق عمليات التغيير** : ويشير ذلك إلي الجانب التطبيقي في استخدام أسلوب التغيير المقترح وتنفيذه ، ويمكن الاعتماد علي أي من المداخل الحديثة بأدواتها وأساليبها المختلفة ، فلقد ظهرت في الآونة الأخيرة العديد من المداخل المعاصرة يمكن الاعتماد علي أى منها لتحقيق عمليات التغيير ، ويتوقف الأمر بطبيعة الحال علي الظروف والعوامل المؤثرة علي المنظمة في بيئتها الخارجية والداخلية معا ، ومن أهم تلك المداخل :

من المداخل المعاصرة للتغيير والتطوير المؤسسي

• تخفيض حجم العمل	**Downsizing**
• إدارة الجودة الشاملة	**Total Quality Management (TQM)**
• إعادة الهندسة	**Reengineering**
• إعادة التنظيم	**Reorganization**
• الهدم البناء	**Creative Destruction**
• حلقات الجودة	**Quality Circles**
• الآنية	**Just –in-Time (JIT)**
• الإدارة بالمكاشفة	**Open Book Management**
• تمكين العاملين	**Employee Empowerment**

أ- تخفيض حجم العمل Downsizing

عمليات خاصة بحذف بعض الوظائف بهدف زيادة كفاءة الأداء من خـــلال تقليل التكاليف مع الحفاظ علي حجم المخرجات بل والسعي لتنميتها وقد يتطلـــب الأمر هنا ضرورة إعادة تصميم وتحليل الوظائف وتدريب الأفراد وتهيئتهم نفسياً لتقبل عمليات التغيير في هذا الصدد.

ب- إدارة الجودة الشاملة (TQM) Total Quality Management

الجهود الإدارية والتنظيمية الشاملة المرتبطة بتحقيق قبول وتفوق المنتجات ارتكازا علي المتطلبات التالية:

١- التزام الإدارة من قمة رأسها إلي أخمص قدميها لتدعيم عمليات التحسين والتطوير المستمر.

٢- التركيز الدائم علي العميل سواء الداخلى أو الخارجى.

٣- الاستفادة المثلى والاستخدام الفعال لقوة العمل المتاحة بالكامل.

٤- التطوير المستمر للأعمال ومراحل العملية الإنتاجية.

٥- التعامل مع الموردين كشركاء.

٦- تحديد معايير ومقاييس الأداء لمختلف العمليات.

ج- إعادة الهندسة : Reengineering

إعادة التصميم الجذري والسريع للعمليات الاستراتيجية والتي لها قيمة مضافة ، وكذلك إعادة التصميم الجذري والسريع للنظم والسياسات والهياكل التنظيمية التي تساند تلك العمليات بهدف تحقيق أفضل إنتاجية مع انسيابية العمل.

ومن أهم أدوات إعادة الهندسة التي يمكن الاعتماد عليها لإحداث التغيير ما يلى :

١- الخريطة التنظيمية

٢- الأدوات والأساليب.

٣- التصميم الداخلى.

٤- القواعد.

٥- نظم القياس والمحاسبة.

٦- نظم المكافأة والتحفيز.

٧- نظم التدريب.

٨- نظم المعلومات.

د- إعادة التنظيم Reorganization

يعنى إحداث تغيير في الاختصاصات والسلطات والعلاقات التنظيمية والوظائف ومستوياتها ونطاق إشرافها والاتصالات بين وحداتها المختلفة (وقد يكون ذلك جزئياً أو كلياً) من أجل تحقيق الكفاءة والفعالية والتنسيق اللازم للقيام بالأعمال علي أكمل وجه عن طريق تحقيق أهداف المنظمة والعاملين معا.

هـ- الهدم البناء : Creative Destruction

التحول من المبادئ الإدارية والتنظيمية القديمة والانتقـال إلـي مجموعـة جديدة، تأسيساً علي دراسة واعية واقتناع وليس تحت الضغط ويتطلـب ذلـك تغييرات جذرية في العمالة وإزالة الفواصل والحدود بين الوحدات رأسيا وأفقياً، والتحول من النظام التقليدي المبنى علي خطوط السلطة إلي النظام الجديد المبنى علي آليات السوق ، وسيطرة تكنولوجيا المعلومات المساعدة علي التحول مـن الشكل المؤسسى الهرمي إلي الشكل الشبكى.

و- دوائر الجودة Quality Circles :

تمثل دوائر الجودة وحدات عمل ذاتية ، تتكون من مجموعات صغيرة مـن العاملين من ٣ إلي ١٢ عاملا يديرها ويشرف عليها مشرف أو رئيس الوحـدة حيث يقوم بتدريب أعضاء الجماعة علي الأساليب المختلفـة لحـل المـشكلات المتعلقة بالعمل والعلاقات الإنسانية ، ويتصف العمل بالدائرة بالشكل التطـوعي حيث ينضم إليها الأعضاء بشكل اختيارى مطلق وتجتمع بصورة دورية ومـن أهم أهدافها : تحسين جودة الإنتاج وتخفيض التكاليف وأعباء العمل ، وتحـسين ظروف وبيئة العمل وتنمية مهارات العاملين ، وتعميق الانتماء للمنظمة ...

ز- الآنية Just –in- Time (JIT)

تعنى الانضباط التام والالتزام الكامل بالوقت المحدد في العمـل والـشراء والإنتاج ، فالتخطيط الجيد يترتب عليه ورود المادة الخام في الوقـت المحـدد وعدم تجميد رؤوس الأموال في شكل رصيد مخزون ويـصبح المـستثمر فـي

المخزون صفر مما يسهم في رفع الكفاءة من خلال تخفــيض التكـــاليف الكليـــة للإنتاج.

ح- الإدارة بالمكاشفة Open –Book Management

تمثل الإدارة بالمكاشفة أن تقوم إدارة المنظمة بفــتح ســجلاتها وإعلانهـــا والإفصاح عن مشاكلها أمام كافة العاملين بها ، وذلك من أجل الحــصول علـــي مقترحاتهم حول أهمية وضرورة إيجاد أفضل الحلول لهذه المشكلات.

ط- تمكين العاملين: Employee Empowerment

ويتمثل تمكين العاملين في توفير القوى التي يكتسبوا من خلالها القدرة علي الأداء، بحيث تزيد ثقتهم ويرتفع انتمائهم وولائهم لتحمــل المــسئولية ويـــزداد تفاعلهم مع المنظمة ، بمعنى إتاحة الفرصة للممارسة الإيجابية أمام الأفراد وتبدو معالم التمكين من خلال عدة متغيرات :

- إعطاء العاملين سلطات ومسئوليات وقدرة علي التصرف.
- منح العاملين الموارد والإمكانات اللازمة للتصرف.
- تحجيم التدخل المباشر للإدارة.
- توفير المناخ المؤسسي المدعم للأداء الإيجابى.
- إتاحة المعلومات والبيانات اللازمة للعاملين لاتخاذ القرارات.
- بناء جسور الثقة بين مختلف الأطراف بالمنظمة.

٥- التقييم والمراجعة الدورية للنتائج:

تمثل هذه المرحلة أهمية خاصة لأنها تعكس مدى الالتزام بتحقيق الأهـــداف والتأكد من مسايرة عمليات التنفيذ طبقاً لما سبق تخطيطـــه بمراعـــاة المعـــايير

السابق وضعها ، وتشير عملية التقييم إلي التعرف علي نقاط القـــوة والـــضعف حتى يمكن معالجة نواحى القصور والاستمرار في إجـــراء عمليـــات التغييـــر المنشودة.

نحو مؤسسة المستقبل Towards the Organization of the Future

أصبحت الإدارة التقليدية الهرمية قديمة وغير عصرية وقد تركـــت بـــسبب عدم مقدرتها علي الانسجام ومسايرة التغييرات الحالية في البيئـــة المعاصـــرة. ولكن كيف ستنجح الإدارة الجديدة ؟ هناك نقاط أساســـية يجـــب أخـــذها بعـــين الاعتبار وبدقة. فعلي سبيل المثال يقال بأن:

١- إدارة القرن الحادي والعشرين تمثل التقاء التيارات الثلاثة التالية في نقطة واحدة.

- **درجة عالية من التفاني بالعمل**. وهذا يعني تنظيم النشاطات ضمن مجموعات عمل ذاتية الإدارة تعطى الصلاحية للتعامل مع الموارد الضرورية اللازمة وتصمم إجراءات العمل لديها بنفسها لتحقيق أهدافها المرسومة. لقد أثبتت آلية المشاركة أن مثل هذه المجموعات تعمل لتحسين الإنتاجية، وجودة العمل في تطوير الإنتاج وبدافع ورضا عالي المستوى.

- **التأكيد علي طريقة إدارة المشروعات أو الأمور التجارية وإدارة الأعمال بدلا من التأكيد علي إدارة الأقسام الوظيفية العملية.** وبتعبير آخر تنظيم إدارة المؤسسة علي أساس الإنتاج، مستخدمين مجموعات متعددة الاختصاصات تحوي أفرادا ضمن عدة مستويات مختلفة من التسلسل الهرمي للمؤسسة.

- **تدفق فوري للمعلومات لأي شخص في المؤسسة.** إن التطور في تقنية المعلومات مكن من توزيع المعرفة والمسؤولية والنتائج لكل جزء صغير في المؤسسة. والنتيجة هي وضعها مع بعضها البعض بشكل دائم وبتصميم عملي.

٢- يجب علي إدارة القرن الحادي والعشرين أن ترقي وتغذي قدرات المؤسسة علي التجديد والتطوير.

إن هذه الفكرة ذات معنى واضح. يشير إلي أن التعلم يصبح الآن الهـــاجس الأساسي للإدارات. ويحل محل الهيمنة والسيطرة التي كان لهـــا الـــدور الأول والرئيسي في المؤسسة الحالية. يجب أن تصبح المؤسسة آلـــة تـــدريب دائمـــة وسيغير العمال أعمالهم بين الحين والآخر حسب التطور والحاجة (مثـــال: كـــل ستة أشهر أو سنة) ويترددون علي أقسام العمل الرئيسية. وهذا يعني أيـــضا أن ترقية البعض وطرد البعض سيتقرر حسب مستويات المهارة والقـــدرة ولـــيس حسب المنزلة والأقدمية.

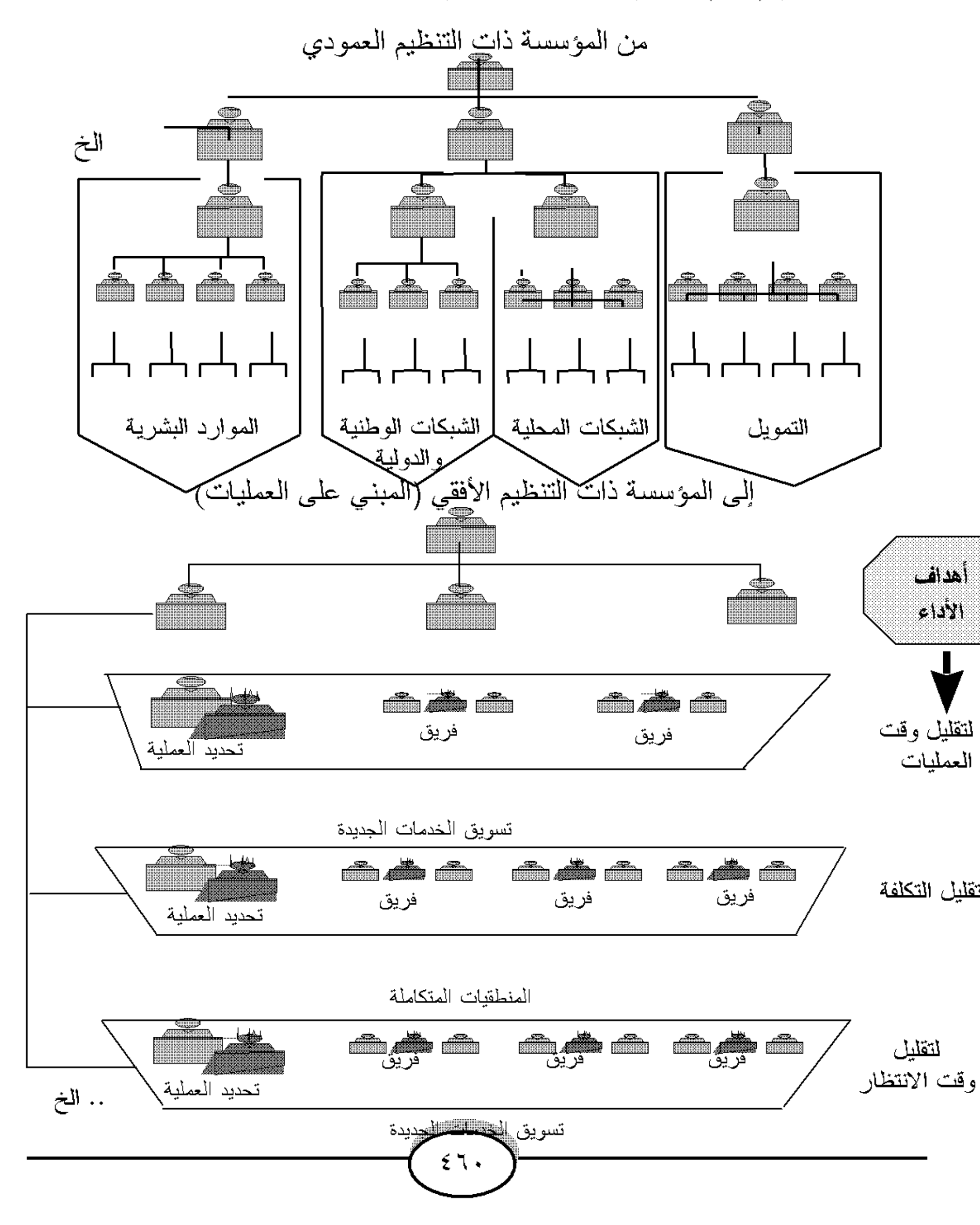
٣- إن إدارة القرن الحادي والعشرين تمثل الالتزام بأهداف وأغراض المؤسسة.

ويعرف المديرون عادة، ماذا يمكن للمجموعات أن تقوم به. ومع ذلك فهـــم يحتاجون إلي نظرة شاملة لدمج المجموعات ذات الأداء العالي مـــع المؤســـسة بشكل كلي. وإذا رغبنا في أن تكون الإدارة ذاتية التسيير فانـــه ينبغـــي نـــشر وإشاعة مقاييس المسئوليات والتقويم والأهداف لوظـــائف المؤســـسة المختلفـــة. ويجب أن يكون المديرون الرئيسيين والمتوسطين قادرين علي ممارسة تمثيـــل السلطة وتعيين وتوزيع المسئوليات بنفس الوقت.

من الإدارة الرأسية إلي إدارة المصفوفات

لتحقيق الشروط المذكورة أعلاه عمليا فإننا نحتاج إلي إظهار كيــف يمكــن تحويل الإدارة الهرمية التقليدية إلي إدارة مبنية علي مبدأ المشروعات والعمليات والتي تعرف أيضا باسم الإدارة الأفقية. ويمكن رؤية ذلك تخطيطيا في سلــسلة المخططات الموضحة بالشكل رقم (٧/٩)

الشكل رقم (٧/٩)التنظيم العمودى والتنظيم الأفقى



ومن أهم خصائص التنظيم الناجح في مؤسسة المستقبل :

١. **تنظيم الأمور بشكل رئيسي حول العمليات وليس حول المهام.**

يجب أن تكون معايير الأداء مبنية علي أساس حاجات العملاء كالخدمة الـسريعة أو التكلفة المنخفضة. لذا يجب تحديد وتعريف العمليات اللازمة لتلك الحاجات. مثـل: إصدار وتنفيذ الأوامر والطلبات. وتصبح هذه العمليات المكونات الرئيسية للمؤسسة وليس الدوائر نفسها.

٢. **تقليل ارتفاع الهرم بتقليل التقسيمات الثانوية في العملية.**

من الأفضل تنظيم المجموعات علي شكل متوازي، وكل منها يـؤدي الكثيـر مـن الخطوات في العملية، علي أن يكون هناك سلاسل من المجموعات تقوم بخطـوات قليلة من العملية.

٣. **إيجاد مديرين رئيسيين مسئولين عن تنفيذ ومتابعة العملية.**

٤. **ربط معايير الأداء وتقييم كل الأنشطة برضا العملاء.**

٥. **التأكيد علي أن المجموعات هي النقطة التي يركز عليها تصميم وأداء المؤسسة أكثر من التركيز علي الأفراد.**

الأفراد وحدهم غير قادرين علي تحسين إجراءات العمل بشكل مستمر.

٦. **دمج أنشطة الإدارة مع الأنشطة غير الإدارية كلما أمكن ذلك.**

يجب ترك المجال لأعضاء المجموعة لتقرر أمور التخطـيط والتقيـيم أو الـرفض وصرف النظر بأنفسهم.

٧. **التأكيد علي فكرة وجوب امتلاك كل موظف إمكانيات ومهارات متنوعة.**

وكقاعدة عامة فنحن بحاجة إلي قليل من المتخصصين فقط.

٨. **الاهتمام بتعليم وتدريب الأفراد على ما يحتاجونه ليكونوا قادرين علي أدائه وفي الوقت المناسب.**

٩. **زيادة الاتصالات واللقاءات بين الموردين والعملاء من جهة وبين كل عضو في المؤسسة من جهة أخرى إلي أقصى حد.**

وهذا يستدعي انتقال كل الموظفين إلي حقل العمل والمشاركة في اكتـشاف وتحديـد مواطن الخلل في المجموعات تمهيدا" لحلها، علي أن يتم هذا الأمر بشكل مستمر.

١٠. **مكافأة القدرات والإبداعات والمهارات الفردية وأداء المجموعة بدلا من مكافأة الأداء الفردي فقط.**

Ehab Alakab

الفصل العاشر

الإدارة المحلية والحكم المحلي

✍ بقراءتك لهذا الفصل يمكنك الإلمام بالموضوعات التالية :

- أهم خصائص الإدارة المحلية .
- أهم خصائص الحكم المحلي .
- الفرق بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي
- مقدمات تطبيق نظامي الإدارة المحلية والحكم المحلي .

µ

من المسلم به أن الدول المعاصرة لم تعد تأخذ بإتباع أسلوب تركيز الأمور فى يد الحكومة المركزية إلا فيما يختص بالشئون القومية مثل الدفاع والأمن والتخطيط العام ، أما الأمور المتعلقة بالخدمات فتقوم الدولة بإنشائها وإدارتها بالاشتراك مع المواطنين أصحاب المصلحة الحقيقية على المستويات المحلية ولذا كان النظـــام اللامركزي استجابة لطبيعة العصر الحديث ، وخصوصاً أن الدولة أصبح لديها من المشاكل والمهام ما ينوء بحمله جهاز الحكومة المركزية مما أدى إلى الأخذ بنظام اللامركزية فى الإدارة على أوسع نطاق وبالاتجاه إلى هذا النظام وجد نظـــامي الإدارة المحلية والحكم المحلي.

ولم تحظ قضية من قضايا الإدارة العامة بالجدل مثلما حظيت قضية تحديـــد المفاهيم حول الإدارة المحلية والحكم المحلي.

ومن هنا تم تخصيص هذا الفصل لعرض تصور مبسط لكـــلا المفهـــومين وذلك من خلال :

- **مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي.**
- **الفرق بين نظامي الإدارة المحلية والحكم المحلي.**
- **مقومات نظامي الإدارة المحلية والحكم المحلي.**

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي :

كما اتضح من الفصل السابق أن هناك أسباباً تدعو إلى إدارة بعض الأنشطة الحكومية على أسس لامركزية ، وترتب على ذلك إنشاء منظمات محلية تتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمى والإداري والمالي.

وكما عرفنا أيضاً أن اللامركزية تتخذ صوراً مختلفة منها اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.

واللامركزية الإدارية تتضمن توزيع السلطة بين وحدات الجهاز الإدارى على المستويين المركزي والمحلي وذلك فى نطاق رقعة إقليمية وفى حدود ما يخول لها من سلطات وصلاحيات.

واللامركزية السياسية : هى وضع دستوري يقوم على توزيع السلطات المختلفة للدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين أجهزة الحكم المركزية الموجودة فى العاصمة والأجهزة المحلية فى الأقاليم أو الوحدات المحلية.

ولذلك يمكن القول بأن **اللامركزية السياسية هى أقرب تصور ممكن لمفهوم الحكم المحلي** ، وأن المنظمات التى تنشأ نتيجة اللامركزية السياسية هى منظمات للحكم المحلي.

وهذه المنظمات تشارك الحكومة المركزية فى ممارسة السياسة فى نطاق رقعتها الإقليمية ، حيث تتولى هذه الأجهزة المحلية القيام بكافة الاختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية فى حدود منطقة جغرافية معينة تشكل حدود المجتمع المحلي.

وهذا التوزيع للسلطات والاختصاصات من خلال الدستور يعين نوعاً من الثبات والاستقرار لأحكام محلية يفرضه ثبات واستقرار أحكام الدستور.

أما اللامركزية الإدارية فهى أقرب المفاهيم إلى الإدارة المحلية والمنظمات التى تنشأ نتيجة اللامركزية الإدارية هى منظمات للإدارة المحلية.

ومنظمات الإدارة المحلية هى منظمات تنقل إليها بعض الصلاحيات وسلطات الأجهزة الحكومية فى المجال التنفيذي فقط ، وليس لهذه المنظمات صلاحية التشريع ، وتتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري فى مجال التنفيذ وفى الحدود الإقليمية الخاصة التى تمثل نطاق اختصاصها.

ثانياً : التمييز بين نظامي الإدارة المحلية والحكم المحلي :

رغم أن جوهر نظامي الإدارة المحلية والحكم المحلي واحد ، وهو توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية فى العاصمة والوحدات المحلية فى الأقاليم ، ومدى ما تتمتع به هذه الوحدات المحلية من استقلال ، إلا أن هناك فروقاً بين هذين النظامين ، وتعرض لهذه الفروق فيما يلي :

من حيث حجم السلطات والاختصاصات :

دأب العديد من الكتاب على التفرقة بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي من خلال حجم السلطات والاختصاصات الممنوحة للأجهزة المحلية ، ويرون أنه فى ظل نظام الحكم المحلي تحصل على اختصاصات أوسع من تلك التى تحصل عليها فى ظل الإدارة المحلية.

فهذه السلطات والاختصاصات فى نظام الحكم المحلي لا تشمل مجال الإدارة فقط وإنما تمتد لتشمل سلطتى التشريع والقضاء.

أما فى نظام الإدارة المحلية فإن اللامركزية والاستقلال الذى تتمتع به المنظمات المحلية ينحصر فى المجال الإداري ، ولا يمتد هذا الاستقلال خارج نطاق السلطة التنفيذية.

من حيث التمتع بسلطات الدولة :

يختلف وضع الوحدات المحلية فى ظل نظام الإدارة المحلية عنه فى ظل نظام الحكم المحلي ، فنجدها فى ظل الإدارة المحلية مجرد تقسيم جغرافي للدولة يتمتع ببعض السلطات فى إطار من عدم التركيز الإداري أو اللامركزية الإدارة.

ونجدها فى ظل الحكم المحلى أشبه بدولة مستقلة تتمتع بنفس سلطات واختصاصات الدولة ولكن فى المجال الداخلي فقط وذلك من حيث السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

معنى ذلك أنه فى ظل الإدارة المحلية نجد فى الدولة الواحدة :

- سلطة تنفيذية واحدة تتمركز فى العاصمة ، وتدير كافة شئون الحكم بنفسها أو من خلال أجهزة لها فى المحليات.
- سلطة تشريعية واحدة على مستوى الدولة تتولى إصدار كافة التشريعات وبالتالى إقليم الدولة بأكمله يكون خاضعاً لقانون واحد.
- سلطة قضائية موحدة تتولى تطبيق موحد على مستوى إقليم الدولة.

أما فى ظل الحكم المحلي فالأمر عكس ذلك تماماً حيث نجد :

- أكثر من سلطة تنفيذية فى الدولة الواحدة ، فتوجد الحكومة المركزية ويوجد بجانبها الحكومات المحلية التى تتولى تيسير كافة أمور أنشطة رفاهية وتنمية المجتمع المحلي ، فى حين أن الحكومة المركزية تمارس دوراً محدداً على مستوى الوحدات المحلية ، بينما تختص بالشئون الخارجة والعلاقات السياسية والدبلوماسية والشئون العسكرية والدفاعية.
- وجود أكثر من سلطة تشريعية على مستوى الدولة ، حيث توجد السلطة التشريعية المركزية التى تتولى إصدار التشريعات العامة التى تحكم تعامل الدولة خارجياً ، وتنظم النشاط على مستوى الدولة ككل ، ويوجد بجانبها

سلطات تشريعية محلية تتولى سن القوانين المنظمة للحياة داخل الوحـدات المحلية وذلك فى ضوء القوانين التى تصدرها السلطة التشريعية المركزيـة وبشرط عدم تعارضها معها.

وبناء على ذلك يتم تطبيق أكثر من قانون على إقليم الدولة الواحدة كما هـو الحال فى الولايات المتحدة ، حيث يوجد الدستور الاتحادي للدولة ، إلى جانـب دستور كل ولاية من ولاياتها.

- يوجد أكثر من سلطة قضائية فى الدولة ، حيث توجد سلطة قضائية مركزية وسلطة قضائية محلية تختص بتطبيق القوانين الخاصة بالوحدات المحلية.

من حيث مصدر السلطات والاختصاصات:

يري البعض أن مصدر سلطات واختصاصات الوحدة المحليـة يعـد أحـد المحددات لطبيعة النظام المحلي ، فإذا ما كانت هـذه الـسلطات مـستمدة مـن نصوص الدستور ، فإن ذلك يعنـى أن هـذه الاختـصاصات تتـسم بالثبـات والاستقرار ومن ثم تكون بصدد حكـم محلـي ، حيـث لا يـتم تغيـر هـذه الاختصاصات إلا بتغيير الدستور نفسه.

أما اختصاصات أجهزة الإدارة المحلية فتكون محددة بقوانين تصدرها الهيئة التشريعية للدولة ، ويعنى ذلك أن الاختصاصات يمكن أن تتغير وتتبدل بتغيـر القوانين التى تصدرها الهيئة التشريعية للدولة.

التفرقة من حيث طبيعة العلاقة بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية :

اتخذ البعض من طبيعة العلاقة بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية وسيلة للتفرقة بين نظامي الإدارة المحلية والحكم المحلي ، حيث يرون أنه فى ظل الحكم المحلي ، فإن الأجهزة المحلية تتمتع باستقلال كامل وصـلاحيات واسـعة فـى المجالات التى تدخل فى اختصاصها وفقاً لنصوص الدستور.

أما فى ظل نظام الإدارة المحلية ، فالعلاقة تكون أوثق حيث يكون الدور الرقابي المركزي على الإدارة المحلية أوسع مدى قد تصل إلى حد الوصاية على التصرفات الخاصة بالشئون المحلية ، وقد تبلغ الرقابة الحد الذى قد يتطلب تصديق الأجهزة المركزية على الأعمال قبل تنفيذها.

ولكن يري البعض أن هذا الرأي يتجاهل طبيعة فلسفة الحكم التى تسود الدولة ، فلا يمكن فى ظل فلسفة تؤمن بحرية الفرد وحرية المحليات فى إدارة شئونها القول بوجود سيطرة مركزية حتى وإن كانت النصوص القانونية تسمح بذلك ، ويؤكدون ذلك بالتجربة الإنجليزية ، حيث أعطى المشرع الانجليزى للمستوى المركزي الكثير من سلطات الإشراف والتوجيه والرقابة على المستويات المحلية ، إلا أن هذه النصوص القانونية قد ظلت نصوص جامدة لا تنفذ ولم تخرج عن كونها مجرد تحديد للدور المركزي فى المسائل المحلية والتى لا تتعدى مجرد أن مستوى الإدارة المحلي لا يقل عن المستويات والمعدلات المحددة مركزياً والتى تستهدف رفاهية ورخاء المواطن فى المجتمع المحلي.

ومما سبق تخلص إلى ما يلي :

١- أن الإدارة المحلية والحكم المحلي هما أسلوبان مختلفان لتوزيع السلطة بين المستوى المركزي والمستويات المحلية فى الدول المختلفة وليسا مترادفين.

٢- يجب دراسة فلسفة الدولة ومدى أصالة الاختصاصات والسلطات التى تمارسها الأجهزة المحلية ، وتحديد هوية النظام المحلي لا يتم من مجرد إطلاق مسميات معينة على النظام ، فكثير من الأنظمة تحمل اسم "الحكم المحلي" ولا تمثل الاختصاصات التشريعية للأجهزة المحلية فيها اختصاصات أصلية ، وذلك كما فى النظام البريطاني فهو يحمل اسم "حكم

محلي" ولكن القوانين التى تصدر من الإدارة المحلية لا تعتبر نافذة ما لم تصدق عليها الأجهزة المركزية.

وأيضاً ليس معنى ممارسة الأجهزة المحلية لبعض السلطات التشريعية مثل فرض الضرائب والرسوم المحلية أن النظام الذي يحوى هذه السلطات نظاماً للحكم المحلي ، وليس العبرة بوجود هذه السلطات ولكن بمدى كونها تمارس اختصاص أصيل لا يخضع للأجهزة التشريعية المركزية.

ثالثاً : أركان نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية :

لا تختلف أركان نظام الحكم المحلي عن أركان نظام الإدارة المحلية فالأركان واحدة ، ولكن الاختلاف فى مداها ، فمن خلال مدى هذه المقومات يتحدد ما إذا كنا بصدد حكم محلى أم إدارة محلية ولذا توجد أربعة أركان تتمثل فى العناصر التالية :

١- تقسيم الدولة إلى وحدات محلية.

٢- إنشاء أجهزة محلية

٣- السلطات الممنوحة للأجهزة المحلية.

٤- العلاقة مع الحكومة المركزية.

ويمكن تناول هذه الأركان بقليل من التفصيل على النحو التالي :

١- تقسيم الدولة إلي وحدات محلية :

يتم تقسيم الدولة إلى وحدات جغرافية يتضمن كل منها حجم من السكان والنشاط الاقتصادي ويكون كل منها وحدة محلية ، ولا توجد معايير دقيقة يمكن بموجبها تحديد الحجم الأمثل للوحدة المحلية ، وإنما جرى العرف بين الكتاب على أخذ عدد من المعايير (الاقتصادية والسكانية والإدارية والديمقراطية) فى

الاعتبار لتحديد حجم الوحدة المحلية ويتوقف على طبيعة المعيار القول بأننا بصدد حكم محلي أم إدارة محلية وذلك كما يلي :

معيار الكثافة السكانية والاقتصادية :

بموجب هذا المعيار يتم تقسيم أقليم الدولة إلي عدد من الوحدات الجغرافية المحلية ، مع الأخذ فى الاعتبار تحقيق نوع من التوازن بين حجم السكان وحجم النشاط الاقتصادي بما يساعد على الاكتفاء الذاتي والتكامل والاستقلال للوحدة المحلية فى مواجهة الحكومة المركزية.

ولذا يجب تقسيم أقاليم الدولة بحيث لا يكون هناك تفاوت اقتصادي كبير بينها وأن يكون هناك توازن فى التوزيع السكاني ، ولذلك يجب على الحكومة المركزية القيام ببرامج تساعد على معالجة أي تفاوت أو اختلال موجود بين أقاليم الدولة ، بحيث تؤدي هذه البرامج إلى تنشيط حركة السكان وهجرة السكان من المناطق الأكثر كثافة وازدحام إلى الأقل كثافة.

معيار الكثافة الإدارية والتنظيمية :

هناك حجم اقتصادي للتشغيل يمكن عنده تحقيق أقصى كفاءة إدارية وتنظيمية ممكنة فى إدارة المرافق والخدمات المحلية ، وبالتالي يمكن القول بأنه قبل هذا الحجم تكون العلاقة بين حجم الوحدة المحلية والكفاءة الإدارية والتنظيمية علاقة طردية ، أما بعد الوصول إلى هذا الحجم تصبح العلاقة عكسية، ويصعب على الأجهزة الإدارية فى ذاك الوقت تحقيق الإشراف والسيطرة اللازمين للإنجاز بكفاءة وفعالية.

معيار المشاركة الشعبية :

اشتراك مواطن المجتمعات المحلية فى تسيير أمور مجتمعهم المحلى يعد من الأمور الديمقراطية ومؤشراً لاتجاه الدولة نحو الديمقراطية ، وكلما كان حجم

الوحدة المحلية صغيراً ، كلما زاد معدل مشاركة الفرد فى تشكيل سياساتها العامة والمساعدة فى حل القضايا والمشكلات المحلية ، أما إذا زاد حجم الوحدة المحلية وأصبح كثيراً فإحساس الفرد بالمسئولية المحلية والرغبة فى المشاركة فى تسيير الأمور تقل ، ولذا يجب أن يكون حجم الوحدة المحلية مناسباً بما يسمح للمواطن بأن يشعر بالانتماء وأن يسمح له بالمشاركة فى مناقشة مشاكل مجتمعه المحلي بفاعلية.

ويلاحظ أنه إذا تم الأخذ بالمعايير السكانية والاقتصادية والديمقراطية وقل الاهتمام بالكفاءة الإدارية والتنظيمية يكون الاتجاه أكثر نحو تطبيق نظام الحكم المحلي.

بينما العكس حين يتم إعطاء الأولوية لمعايير الكفاءة الإدارية والتنظيمية وقل الاهتمام بالمعايير السكانية والاقتصادية والديمقراطية يكون الاتجاه نحو تطبيق نظام الإدارة المحلية.

٢- إنشاء أجهزة محلية :

فى ظل وجود وحدات محلية لابد من إنشاء أجهزة محلية تتولى تسيير أمورها ، وعلى ضوء طريقة تشكيل هذه الأجهزة ومدى ما تتمتع بد من استقلال فى مواجهة السلطة المركزية يتم تحديد ما إذا كنا بصدد نظام الإدارة المحلية أو للحكم المحلي.

فإذا تم تشكيل الأجهزة عن طريق الانتخاب الحر المباشر وفى جميع مستويات هذه الأجهزة ، بمعنى أن التشكيلات المحلية من القاعدة إلى القمة منتخبه انتخاباً حراً مباشراً من أهالي الوحدة المحلية والحكومة المركزية لا تقوم حتى يتعين المحافظ نكون بذلك أقرب إلى نظام الحكم المحلي.

أما إذا تدخلت الحكومة بشكل أو بآخر يتعين بعض الأعضاء أو الاكتفاء بتعيين المحافظ أو حاكم الوحدة المحلية ففي هذه الحالة تكون أقرب إلى نظام الإدارة المحلية.

٣- السلطات الممنوحة للأجهزة الإدارية :

لابد من منح الأجهزة محلية سلطات مناسبة لكي تتمكن من أداء المهام المحددة لها ، فإذا قامت السلطة المركزية بمنح سلطات للأجهزة المحلية تقتصر على المجالات الإدارية والتنفيذية فقط ، تكون بصدد نظام للإدارة المحلية الذي يقوم على أساس منح الأجهزة المحلية للسلطات التنفيذية فقط والتي تمكنها من أداء دورها فى إدارة المرافق والخدمات المحلية.

أما إذا كانت الأجهزة المحلية تتمتع بالسلطات الإدارية والتنفيذية إلى جانب سلطات فى مجال التشريع وفى مجال القضاء بما يمكنها من سن القوانين التى تلائم ظروفها وتساعدها على أداء دورها ، ويتم الفصل فى المنازعات وفقاً للنظام القضائي المحلي ، وكانت هذه السلطات مستمدة من الدستور وليس من القوانين العادية تكون بصدد نظام الحكم المحلي حيث يتوافر على المستوى المحلي السلطات الثلاث تنفيذية وتشريعية وقضائية.

٤- العلاقة مع الحكومة المركزية :

لابد أن توجد علاقة بين الحكومة المركزية والأجهزة المحلية حتى فى ظل نظام الحكم المحلي ، حيث تتأكد الحكومة المركزية من أن معدلات الأداء فى المحليات على مستوى معدلات الأداء المحددة من قبل الدولة لتحقيق رفاهية المواطنين ، كما أنه نتيجة عجز امكانات الوحدات المحلية عن الوفاء بكل متطلبات المجتمع المحلي تقوم بالحصول على مساعدات من الحكومة المركزية بما يتطلب وجود علاقة بينهما حتى فى ظل نظام الحكم المحلي.

المراجـــــع

(١) القرآن الكريم

(٢) صحيح البخاري .

(٣) صحيح مسلم .

(٤) أبو سن ، أحمد إبراهيم ، الإدارة في الإسلام (القاهرة : مكتبة وهبة ، ١٩٨٤ م) .

(٥) القاضي أبى يعلى ، الأحكام السلطانية (الرياض : دار الوطن، غير مبين)

(٦) د . أحمد حسب الرسول حسين الإدارة العامة في الإسلام (جدة :دار النوابغ للنشر والتوزيع ، ١٤١٦ هـــ) .

(٧) د . الإمام ، وفقي السيد ، الإدارة العامة : النظرية والتطبيق (المنصورة : كلية التجارة جامعة المنصورة ، ١٩٩٥) .

(٨) د . الباز ، على ، أصول علم الإدارة العامة (الإسكندرية : دار الجامعات المصرية ، غير مبين) .

(٩) د . البرعى ، محمد عبد الله ، مبادئ الإدارة والقيادة الاسلاميه : دراسة مقارنة (الدمام ، نادى المنطقة الشرقية الأدبي ، ١٩٩٤ م)

(١٠) د .الحبيبي ،على، الإدارة العامة (القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٧٨م)

(١١) د .السلطان ، فهد صالح ، النموذج الاسلامى في الإدارة : منظور شمولي للإدارة العامة (الرياضي : المؤلف ، ١٩٩١) .

(١٢) د. السلمي ، على ، الإدارة العامة (القاهرة : مكتبة غريب ، غير مبين)

(١٣) د . الشريف ، عزيزة ، مبادئ علم الإدارة العامة (القاهرة : دار النهضة العربية ، غير مبين) .

(١٤) د . الطماوى ، سليمان ، مبادئ علم الإدارة العامة (القاهرة : دار الفكر العرى ، غير مبين) .

(١٥) د . العبودى ، محسن ، الإدارة العامة (القاهرة دار النهضة العربية ، ١٩٩٦م) .

(١٦) الماوردى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية (بيروت ، دار الكتاب العربي ، غير مبين)

(١٧) د . المصري ، أحمد محمد ، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة (القاهرة : كلية التجارة – جامعة الأزهر ، ١٩٨٤م) .

(١٨) د . المنيف ، إبراهيم عبد الله ، تطور الفكر الادارى المعاصر (غير مبين بلد الناشر والناشر ، ١٩٩٣م) .

(١٩) د . بيرجر ، مورو ، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة ، ترجمة محمد توفيق رمزي (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٥٩) .

(٢٠) جاهين ، محمد محمد ، التنظيمات الإدارية في الإسلام (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٤م) .

(٢١) جراهام ، كول بليس – الابن ، هايز ، استيفن دبليو ، إدارة المنشآت العامة ، ترجمة اللواء محمد عبد الكريم (القاهرة : الدار الدولية للنشر والتوزيع ، ١٩٩٦م) .

(٢٢) د . حسن ، عادل و د . زهير ، مصطفى ، الادارة العامة (بيروت : دار النهضة العربية ، ١٩٧٦م) .

(٢٣) د . حمادي ، حسين ، إدارة النظم : الطريق إلى القرن الواحد والعشرين (القاهرة : مكتبة عين شمس ، غير مبين) .

(٢٤) د. حميد ، محمد عثمان إسماعيل ، الإدارة العامة (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٣م) .

(٢٥) د. خشبة ، ناجى ، ود. بغدادي ، محمد ، د. جلال ، محمد ، الإدارة العامة النظرية والتطبيق (المنصورة : كلية التجارة ، ١٩٩٧م) .

(٢٦) د. خميس ، محمد عبد المنعم ، الإدارة في صدر الإسلام ، دراسة مقارنة (القاهرة : المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، ١٩٧٤م) .
(٢٧) د. درويش ، عبد الكريم ، ود. تكلا ، ليلى ، الإدارة العامة (القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٨٠م) .
(٢٨) د. رزق ، حليم حلمي ، الإدارة العامة : منظور ادارى ، الجزء الأول (القاهرة : دار الثقافة العربية ، ١٩٩٦م) .
(٢٩) د. رشيد ، أحمد ، نظرية الإدارة العامة (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٣م) .
(٣٠) د. شحاته ، ليلى وآخرون ، الإدارة العامة (القاهرة : كلية التجارة جامعة عين شمس ، ١٩٩٥م) .
(٣١) د. شريف على ، إدارة المنظمات العامة (الإسكندرية : الدار الجامعية ، ١٩٨٧م) .
(٣٢) د. شريف ، عمر ، نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية ، دارسة مقارنه (القاهرة : معهد الدارسات الإسلامية ، ١٩٨٩م) .
(٣٣) د. شلبي ، فاروق محمد ، محاضرات في إدارة الدولة (بورسعيد : كلية التجارة – جامعة قناة السويس ، غير مبين) .
(٣٤) د. عاشور ، أحمد صقر ، الإدارة العامة : مدخل بيئي مقارن (بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩م) .
(٣٥) د. عبد الفتاح ، محمد سعيد ، د. الصحن ، محمد فريد ، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق (الإسكندرية : الدار الجامعية ، ١٩٩١م) .
(٣٦) د. عبد الله ، عبد الغنى بسيونى ، أصول علم الإدارة العامة (الإسكندرية : الدار المصرية الحديثة للطباعة والنشر ، ١٩٨٢) .
(٣٧) د. عبد الهادي ، حمدي أمين ، الفكر الاداري الاسلامى والمقارن (القاهرة : دار الحمامى ، غير مبين) .

(٣٨) د. عبد الهادي ، حمدي أمين ، الإدارة العامة العربية والمعاصرة (القاهرة : دار الفكر العربي ، غير مبين) .
(٣٩) د. عبد الوهاب ، على محمد وآخرون ، الإدارة العامة : الأسس العلمية وتجارب التطبيق (القاهرة : كلية التجارة – جامعة عين شمس،١٩٩٦م)
(٤٠) د. عساف ، محمود ، أصول الإدارة (القاهرة ، دار الناشر العربي ، ١٩٧٩م)
(٤١) د. عساف ، محمود ، المنهج الاسلامى فى إدارة الأعمال (القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٨٧م) .
(٤٢) د. على ، جمال عبد الحميد ، الإدارة العامة (بنى سويف : كلية التجارة بنى سويف ، ١٩٩٣م) .
(٤٣) على ، مراد محمد ، الأساليب الإدارية في الإسلام (القاهرة : دار الاعتصام ، ١٩٨٠م) .
(٤٤) د. ليلة ، محمد كامل ، النظم السياسية : الدولة والحكومة (القاهرة : دار الفكر العربي ، غير مبين) .
(٤٥) د. مصطفى ، أحمد سيد ، الإدارة فى البيئة المصرية (القاهرة : مطبعة زهران ، ١٩٨٥م) .
(٤٦) د. مصطفى ، على عبد القادر ، الوظيفة العامة في النظام الاسلامى وفى النظم الحديثة (القاهرة : مطبعة السعادة ، ١٩٨٣م) .
(٤٧) د. ناجى ، السيد ، الإدارة العامة : مدخل إداري (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩١م) .

فهرست الكتاب